

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ
У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



МАСТЕР АКАДЕМСКЕ СТУДИЈЕ

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Ментор:
Прф. др Слободанка Перић

Кандидат:
Ивана Ђокић
Број индекса: 289/2022

Косовска Митровица, 2025.

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	4
2. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ УЗБУЊИВАЊА.....	7
2.1. Појам узбуњивања-правно филозофски и други аспекти	9
2.1.1. Правни аспекти појма узбуњивања.....	10
2.1.2. Политички и културолошки аспект појма узбуњивања.....	13
2.1.3. Остали аспекти појма узбуњивања	13
2.2. Морална компонента узбуњивања	14
2.3. Информације од јавног значаја у контексту узбуњивања	15
2.3.1. Узбуњивање и слобода изражавања.....	17
2.3.2. Узбуњивање и корупција	19
2.3.3. Узбуњивање у контексту радног права.....	21
3. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИРИ ИНСТИТУТА УЗБУЊИВАЊА И РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	24
3.1. Регулатива Европске уније.....	24
3.2. Регулатива Организације за економску сарадњу и развој	25
3.3. Акти Међународне организације рада	26
3.4. Регулатива Савета Европе.....	29
4. НОРМАТИВНИ ОКВИР УЗБУЊИВАЊА У СРБИЈИ	37
4.1. Развој правне заштите узбуњивача	38
4.2. Право на узбуњивање у Закону о заштити узбуњивача	43
4.3. Обим заштите узбуњивача.....	44
4.4. Врсте узбуњивања.....	54
4.5. Поступак узбуњивања	56
4.6. Узбуњивање и обавеза заштите тајности података	59
4.7. Основ пружање заштите.....	61
4.8. Судска заштита узбуњивача	62
5. РЕГУЛИСАЊЕ УЗБУЊИВАЊА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	68
5.1. Институт узбуњивања у правном систему Уједињеног Краљевства.....	68
5.2. Институт узбуњивања у правном систему Републике Српске	70
5.3. Институт узбуњивања у правном систему Босне и Херцеговине	72
5.4. Институт узбуњивања у правном систему Републике Словеније.....	73
5.5. Институт узбуњивања у правном систему Црне Горе.....	75
6. УЛОГА УЗБУЊИВАЧА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ.....	78

7. ЗАКЉУЧАК.....	84
ЛИТЕРАТУРА	87
ПРАВНИ ИЗВОРИ:.....	88

1. УВОД

Предмет истраживања мастер рада је анализа заштите узбуњивача, односно анализа његових права и обавеза. Заштита узбуњивача представља заштиту савесних грађана који покушавају да допринесу бољој слици друштва која је неретко угрожена незаконитим и неетичким понашањем појединаца. Пут успешног узбуњивача понекад изискује тешке напоре у проналажењу излаза из лавиринта прописа и (не)надлежних институција. Узбуњивачи за уложени труд у свој рад често уместо заслуге и похвале трпе одмазду и осуду околине.

Закон о заштити узбуњивача усвојен је са циљем да пружи свеобухватну и ефикасну заштиту узбуњивача. Појам узбуњивања и узбуњивача може се односити на различите појаве. У контексту ове анализе он ће бити коришћен као синоним за енглески израз *whistleblowing/whistleblowers*, који подразумева „обелодањивање лошег управљања, корупције, незаконитих радњи или других неправилности, јавности или овлашћеним лицима, које обично чини запослени у органу власти или приватном предузећу.” Разлог томе лежи у чињеници да су узбуњивачи лица која откривају информације у интересу државе за добробит друштва уопште. Према Закону о заштити Узбуњивача узбуњивање је правни институт који се у нашем праву дефинише као: „откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера...”¹ Законодавац је тиме начинио значајан корак ка побољшању владавине права и борби против корупције.

Циљ истраживања је анализа заштите грађана који укажу на озбиљно нарушавање јавног добра односно на анализу заштите *узбуњивача*. Тамо где је јавни интерес пречеста жртва злоупотреба, незаконитости и системске неделотворности, на штети је и колективитет, али и свако од грађана, лично и опипљиво. Кад год се наруши јавни интерес, грађани Србије остају ускраћени или оштећени у обиму и квалитету остваривања неког свог права. Највише корисних иницијалних података о појавама којима се крши јавни интерес имају управо грађани.

¹ Закон о заштити узбуњивача ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014).

Наша основна, полазна, претпоставка (хипотеза) у овом мастер раду јесте да је усвајањем *Закона о заштити узбуњивача* остварено стратешко опредељење Републике Србије да заштиту узбуњивача уреди на свеобухватан и ефикасан начин. Усвајање Закона у транзиционом периоду Србије представља значајан помак ка борби против корупције. На тај начин Република Србија испуњава прихваћене међународне обавезе и уједно постаје прва држава која је област заштите узбуњивача уредила у складу са Препоруком 7(2014) Савета Европе (*Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*). До доношења Закона, заштита узбуњивача у Србији била је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача), па је било неопходно заокруживање правног оквира у овој области кроз доношење посебног закона који би се бавио заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Обавеза Републике Србије да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање произилази и из међународних уговора које је Република Србија потписала, као што су: Конвенција Уједињених нација за борбу против корупције, и Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе.

Како бисмо доказали основну претпоставку, у истраживању постоји и низ посебних претпоставки, које имају за циљ да олакшају потврђивање или оспоравање полазне претпоставке. Посебне претпоставке:

- Појам узбуњивач обухвата шири круг лица од запослених и његов обухват зависи од схватања јавног интереса сваког појединачног друштва, због чега је веома тешко успоставити јединствену дефиницију на међународном плану.
- Свесни смо великог значаја узбуњивања и улоге узбуњивача, то јест, њихове добробити за друштво у целини. Сведочимо и да се ово питање правно регулише из дана у дан а у прилог томе су и бројна документа међународних тела и организација која охрабрују и позивају на законско уређење овог питања али и истовремено дају препоруке како би се донела најбоља решења.
- Нужно је да се питање узбуњивача и узбуњивања законски регулише у све већем броју друштава, као и да се на том питању континуирано ради и да се исто усавршава, како са правног тако и са етичког становишта. Према томе, да би

узбуњивање заживело у већој мери, и на тај начин штитило друштва али и појединце, неопходно је да се заједничким снагама утиче на ширење свести о штетности корупције и других понашања која су супротна јавном интересу, као и да се охрабре грађани на подношење пријава у погледу овог понашања али и на подношење захтева за заштиту својих права која су угрожена или повређена, у вези са таквим понашањем.

2. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ УЗБУЊИВАЊА

Појмовно одређење узбуњивања нам у великој мери доприноси разумевању самог института, циља и сврхе истог. Такође, осврнућемо се на правно-филозофску анализу института узбуњивача, као и настанак и развоја самог института. Иако је идеја о постојању узбуњивача постојала деценијама уназад у правном систему Србије, она је заживела тек у претходном периоду. Концепт узбуњивача има дугу историју и развио се из потребе за откривањем неправилности, корупције и опасности унутар организација или друштва. Ове социјално негативне појаве присутне су у свим савременим друштвима, без обзира на степен економске и политичке развијености, као и степен демократичности једног друштва.

Пре свега, у овом поглављу, из различитих аспеката правне теорије сагледан је појам узбуњивача и узбуњивања. Иако је појам узбуњивања данас позитивно-правни појам, ипак ова идеја се постепено развијала кроз правну филозофију. Ово је логична последица чињенице да институт узбуњивања има своју морално-правну компоненту. Разматрање етичких аспеката узбуњивања из ширег односа права и морала дају нам полазне основе филозофских ставова Густава Радбурха. Полазећи од разлике коју прави између права као културног добра и етичког добра, Радбурх закључује: „Као што идеја правде постаје културна стварност у праву, тако идеја етичког добра то постаје у моралу, тј. психолошкој чињеничности савести. Упоредити се могу или два вредносна појма: правда и етичко добро, или два културна добра: право и морал.“²

Прво значење везујемо за супстрат морала и права, и ту разлику ублажавамо јер: „не постоје област унутрашњег и спољашњег понашања која се не би могла подвргнут како моралном тако и правном вредновању. (...) Оно што се најпре чинило као разлика у предмету морала и права, може се међутим одржати као разлика у усмерености њихових интереса: за спољашње понашање занима се морал само уколико оно потврђује неко унутрашње понашање; унутрашње понашање ступа у видокруг права само уколико се од њега може очекивати неко спољашње понашање.“³

² Јеринић Н., *Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције*, докторска дисертација, Београд, 2020, стр. 16.

³ *Ibid.*

Друго значење видимо у различитим субјектима сврхе морала и права.⁴ Наиме, „правна вредност карактерише неку радњу као добру за заједнички живот, а морална вредност напросто као добру.⁵ На крају, Радбурх закључује да: „Праву се приписује хетерономија зато што право онима који су му потчињени приступа споља, као нека туђа воља која обавезује; моралу се приписује аутономија зато што његове законе сваком намеће само властита морална личност.“⁶

Идеја о узбуњивачима није везана за одређено место или време, већ је резултат сталне потребе за транспарентношћу, правдом и одговорношћу.⁷ Регулисање положаја узбуњивача законом говори о високом степену прихватања демократских вредности у једном друштву. Једна од кључних карактеристика демократије је отвореност и транспарентност владе.⁸ Заштита узбуњивача кроз законодавство помаже у одржавању отворености власти у деловању и јачања транспарентности јер омогућава појединцима да изнесу информације о неправилностима без страха од репресије.⁹ Ово је посебно важно у демократским друштвима, која су заснована на владавини права, где се власт сматра одговорном грађанима.

У демократском друштву, појединци имају право да буду информисани о активностима владе, као и других јавних органа власти и да учествују у процесима доношења одлука. Закони који штите узбуњиваче подржавају ово право омогућавајући им да јавно изнесу информације које су од јавног интереса.¹⁰ Ово доприноси већој транспарентности у друштву и омогућава грађанима да буду боље информисани. При томе, треба имати у виду околност да је право на информисање једно од основних људских права из сета политичких и грађанских права.

Када говоримо о теми заштите узбуњивача, неопходно је макар кратко се осврнути на процес који је утицао на доношење закона о заштити ове категорија лица. Демократија подразумева и заштиту основних права и слобода грађана. Правна регулатива која штити узбуњиваче признаје њихова основна права на слободу изражавања и право на правичан

⁴ Радбурх Г., *Филозофија права*, Београд, 2006, стр. 45.

⁵ Јеринић Н. *op.cit.*, 2020, стр. 16.

⁶ Радбурх Г., *op.cit.*, 2006, стр. 45.

⁷ Костић Ј., „Заштита узбуњивача: између јавног и приватног интереса“, *Страни правни живот LXVII*, број 2, 2022, стр. 205-220.

⁸ Милићевић, Р., „Корупција као начин преживљавања“, *Република*, 21, 2009, стр. 466-467.

⁹ Шабић Р., *Заштита узбуњивача- генеза, правни оквир, пракса*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2021, стр. 10-12.

¹⁰ Спасојевић, Д., „Мониторинг демократије–дувачи у пиштаљку и контролни веб-сајтови“, *Политички живот*, (2), 2011, стр. 91-98.

поступак. Ово јача темеље демократије осигуравајући да појединци могу безбрижно износити информације о неправилностима које уоче. Закони о заштити узбуњивача јесу демократског процеса. У демократским друштвима, закони се увек доносе након широке јавне расправе и консултација. Ако закони о заштити узбуњивача постоје и адекватно су примењени, то може указивати на то да је друштво препознало важност овог питања и да је власт осетљива на потребе грађана. Регулисање положаја узбуњивача у складу са принципима демократије показује да друштво вреднује транспарентност, одговорност и учешће грађана у јавним пословима. То може бити један од показатеља високог степена демократије у том друштву.

У упоредном праву није прихваћена јасна концепција „узбуњивања“, нити постоји нека општепризната дефиниција овог појма. Ово стога што се „узбуњивању“ приписује више различитих функција, од аспекта слободе изражавања, преко инструмента за борбу против корупције и других незаконитих поступака, до механизма за решавање проблема у радној средини. Но, независно од бројних функција које му се приписују, појам „узбуњивање“, најопштије посматрано, подразумева „откривање лоше праксе, као и незаконитих радњи чињења и пропуштања на раду“. Неки аутори, слично, у узбуњивању препознају чињеницу да сарадници једне организације откривају незаконите, неморалне и нелегитимне поступке њиховог послодавца лицима која могу да допринесу заустављању ових поступака, док се узбуњивачи одређују као лица која „верујући да у јавном интересу заобилазе интерес организације којој служе, јавно звижде у пиштаљку, ако је организација укључена у коруптивну, незакониту, преварну или штетну активност“. Основни циљ заштите узбуњивача се, отуда, састоји у јачању одговорности и оснаживању борбе против корупције и других незаконитих поступака, односно у охрабривању лица која су упозната са таквим поступцима да устану у одбрану јавног интереса. Остваривање тог циља претпоставља стварање услова да се глас „узбуњивача“ чује без штетних последица по њихов радноправни статус.¹¹

2.1. Појам узбуњивања-правно филозофски и други аспекти

Као што смо у уводном делу рада истакли, појам узбуњивања није нов појам, иако је *de facto* примена узбуњивања као правног института новијег датума. Међутим, важно је

¹¹ Lewis D., „Whistleblowing at work: On what principles should legislation be based?“, *Industrial Law Journal*, br. 2/2001, 169.

напоменути да појам узбуњивања није једноставан, нити једнодимензионалан појам. Појам узбуњивања у својој суштини надилази правне димензије и могуће га је посматрати и кроз призму политиколошких, културолошких, економских, психолошких, етичких и других друштвених односа.¹² Иако се централна тема истраживања односи на правне аспекте појма узбуњивања, на овом месту ћемо се кратко осврнути на друге аспекте значења овог појма.

2.1.1. Правни аспекти појма узбуњивања

Неопходно је имати у виду да узбуњивање као правни институт суштински представља процес откривања незаконитих радњи и пропуштања од стране лица која на основу свог специфичног статуса или ангажовања могу доћи до сазнања и података о повредама закона и других прописа, без обзира на остале карактеристике на основу којих би се узбуњивање доминантно могло везивати за једну од три наведене групе у оквиру постојеће троеобе.¹³ Узбуњивање се дефинише као процес откривања неправилности, незаконитих радњи или пропуста. Ова карактеристика истиче важност улоге узбуњивача у откривању информација које могу бити од јавног интереса или које могу нанети штету друштву или појединцима. Дефиниција наглашава да узбуњивање обављају лица која имају одређени статус или су ангажована на начин који им омогућава приступ информацијама о незаконитостима. То може укључивати запослене у јавном сектору, корпоративне инсајдере, или чак грађане који су сведоци неправилности. У том контексту, не постоје ограничења.

Дефиниција такође истиче да узбуњивање није доминантно повезано са одређеном групом или категоријом људи, већ може бити спроведено од стране појединаца из различитих друштвених и професионалних сфера.¹⁴ Ово указује на универзалну природу феномена узбуњивања и његову релевантност у различитим контекстима. Управо зато, овако широко постављене дефиниције, односно екстензивни приступ који смо применили приликом анализе садржине самог института, јасно указују на чињеницу да се узбуњивање може посматрати кроз више различитих димензија. Ова дефиниција пружа јасно разумевање узбуњивања као процеса откривања незаконитости од стране

¹² Стевановић А., „Појам и улога узбуњивача у спречавању корупције“, *Улога друштва у борби против корупције*, 2021, стр. 92.

¹³ *Ibid.*, стр. 93.

¹⁴ *Ibid.*

појединаца са специфичним статусом или ангажовањем, без обзира на њихове друге карактеристике, и истиче његову важност у различитим сферама друштва.

Постоје одређене карактеристике узбуњивања које су заједничке и јединствене без обзира на поље на којем се ова негативна појава испољава. Важно је напоменути да је узбуњивање најчешће инсајдерског карактера.¹⁵ Узбуњивање је инсајдерског карактера јер подразумева ситуацију у којој појединац, који је члан или запослен у одређеној организацији или институцији, открива информације о неправилностима или кршењу закона и других прописан унутар те организације. Ипак, сам концепт узбуњивања знатно је шири. Наиме, Закон о заштити узбуњивача јасно и децидно појам узбуњивања дефинише као откривање информација о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера. Један приступ је теоријски, док је други законски.¹⁶ Теоријски приступ се везује за деловање у оквирима организације. Овакав приступ узбуњивању често укључује појединце који имају јаснији и темељнији увид у рад организације, приступ интерним документима или сазнањима која нису јавно доступна.

С друге стране, законски аспект узбуњивања, нарочито у контексту српског правног система, добија значајно проширену дефиницију у односу на теоријски концепт. Закон о заштити узбуњивача у Републици Србији пружа шири и конкретнији оквир за заштиту појединца који обелодањује информације о неправилностима. Према овом закону, узбуњивање је дефинисано као откривање информација које указују на кршење закона, људских права, злоупотребу јавног овлашћења, угрожавање живота и здравља, опасности по животну средину, као и на спречавање штете великих размера.¹⁷ Ове информације се могу означити као информације од јавног значаја, имајући у виду чињеницу да се њима превасходно штити јавни интерес.

Законски концепт узбуњивања укључује више категорија које теоријски концепт не обухвата. Теоријски концепт, који је иницијално, приликом дефинисања појма узбуњивања приказана у овом истраживању у великој мери се ослања на теоријски концепт који је настао као резултат деловања праксе. Док теоријски аспект узбуњивања најчешће подразумева откривање неправилности унутар организације у којој је

¹⁵ *Ibid.*, стр. 100.

¹⁶ Закон о заштити узбуњивача ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014).

¹⁷ *Ibid.*

узбуњивач запослен, законски аспект проширује ову дефиницију на било које откривање информација од јавног значаја. Дакле, јасно је да је сам законски концепт донекле шире постављен, будући да је појам информације од јавног значаја јасно дефинисан кроз законске оквире, али да се простире на све оне области које се могу означити као области од јавног интересе. Ово значи да узбуњивање није ограничено на корпоративни или институционални инсајдерски контекст, већ обухвата и ширу друштвену одговорност. На пример, откривање опасности по јавно здравље или животну средину може потицати не само од инсајдера у одређеној институцији, већ и од појединца који има информације од јавног значаја, чак иако није директни члан те организације.¹⁸

Анализа законског оквира пружа нам додатне информације о природи самог института. Узбуњивање по закону има детаљно регулисане механизме заштите узбуњивача, што подразумева правну заштиту од одмазде, дискриминације или штетних последица по узбуњивача. Ово је кључна разлика у односу на теоријски аспект узбуњивања који не подразумева нужно правну заштиту. Законски оквир пружа сигурност узбуњивачима који се одлуче да обелодане информације, чиме се потврђује друштвени и правни значај узбуњивања као легитимног облика понашања у циљу очувања јавног интереса. Када се упореде ова два концепта, јасно је да теоријски аспект узбуњивања више фокусира на моралну димензију и инсајдерску природу узбуњивача, док законски концепт проширује дефиницију и уводи шири правни оквир који обухвата заштиту узбуњивача и признаје друштвени значај овог акта. Теоријски концепт је више усмерен на индивидуални аспект узбуњивања, док законски концепт препознаје институционалне и друштвене оквире у којима се узбуњивање дешава, чиме се узбуњивачима пружају конкретна права и заштите.

У том контексту посматрано, узбуњивање има кључну улогу у откривању скривених неправилности и коруптивних пракси унутар организација, као и када је реч о свим подацима, односно информацијама од јавног значаја. Подједнако је важно како са аспекта кривичног права и откривања корупције, тако и из домена радног права и откривања неправилности које постоје у радноправном окружењу. Појединци који су део интерне структуре организације и често имају непосредан увид у проблематичне ситуације или поступке који би могли бити штетни по јавни интерес. Стога, узбуњивање инсајдерског карактера може бити кључни механизам за спречавање злоупотреба моћи, корупције и

¹⁸ Шабић Р., *op.cit.*, стр. 10-12

неправилности. Такође, овакав начин узбуњивања је у великој мери поуздан и може довести до правих трагова и открића, имајући у виду чињеницу да се и сам узбуњивач излаже одређеним ризицима у погледу своје репутације или сигурности на радном месту.¹⁹

2.1.2. Политички и културолошки аспект појма узбуњивања

Посматрано из политичке перспективе, узбуњивање може бити анализирано као механизам који оснажује демократске процесе, откривајући неправилности или злоупотребе моћи у власти и позивајући на одговорност.²⁰ Кроз културолошку призму, узбуњивање може открити вредносне обрасце и норме у друштву. Начин на који се јавност одазива на узбуњивање може открити колико су одређене вредности као што су правда, одговорност или транспарентност дубоко укорењене у колективној свести. Такође, реакција институција и јавности на узбуњивање може пружити увид у степен толеранције према дисидентним ставовима или одступањима од успостављених норми, што доприноси разумевању динамике друштва и еволуције његових вредности.²¹

2.1.3. Остали аспекти појма узбуњивања

Економски приступ може истражити утицај узбуњивања на пословне праксе и тржиште. У том контексту, економски и правни приступ одређивању ових појмова су у великој мери слични. Такође, они се не могу самостално и независно посматрати, будући да се често правна регулатива односи и на питање успостављања контроле економске активности. Психолошка анализа може истражити мотиве узбуњивача, утицај на њихово ментално здравље и реакције околине, док етички приступ разматра моралне дилеме у вези са откривањем информација које могу бити штетне или корисне за јавност. Приликом анализе етичког приступа у дефиницији појма узбуњивања, можемо се осврнути на одређене закључке који су присутни кроз различита Радбрухова дела.

Радбурх истиче да су право и морал повезани појмови, али да постојање права и правне регулативе не мора нужно да доприноси остваривању пуних моралних потенцијала у контексту одређеног питања. Ипак, право и морал испољавају се кроз два

¹⁹ Стевановић А., *op. cit.*, стр. 92.

²⁰ Стевановић А., *op. cit.*, 2021, стр. 92.

²¹ Спасојевић, Д., „Мониторинг демократије–дувачи у пиштаљку и контролни веб-сајтови”. *Политички живот*, (2), 2011, стр. 91-98.

различита поља деловања. Право захтева постојање одређене социјалне интеракције, будући да је реч о систему правних норми, које регулишу понашање у заједници.²² С друге стране, морал се испољава кроз *forum internum*, будући да моралне норме нису адресиране ка заједници непосредно, већ ка појединцу. Систем моралних норми егзистира независно од система правних норми. Ипак, да би право истински остваривало своју сврху, оно мора да садржи минимум морала.

2.2. Морална компонента узбуњивања

Понашање узбуњивача у својој есенцији представља морално понашање. Реч је о понашању које има за циљ да отклони одређене неправилности које су уочене у друштву. Због тога, приликом анализе садржине појма узбуњивача, од кључне је важности указати на улогу морала у праву, као и везу између ових система. У свом правном аспекту, појам узбуњивања је повезан са појмом остваривања основних људских права. Иако су ова права данас зајемчена различитим правним актима, реч је о оној категорији права која се могу сматрати природним правима, која у једнакој мери и под једнаким условима припадају сваком појединцу. Према наведеном, широко постављену концепцију узбуњивања могуће је проматрати као: саставни део зајемченог људског права на слободу изражавања; као посебан инструмент борбе против корупције, те као механизам за решавање проблема насталих у радној средини.²³ Дакле, овако посматрано појам узбуњивања се у правном контексту може посматрати кроз три аспекта. Први аспект се односи на примену института узбуњивања приликом заштите основних људских права, пре свега права на изражавање. Други аспект узбуњивања везује се за деловање против корупције и јачање демократских вредности у друштву. Коначно, трећи облик испољавања узбуњивања у пракси односи се на решавање проблема насталих у радној средини и у том контексту се тиче остваривања права из области рада.²⁴ У наставку рада, кратко ћемо се осврнути на сваку од ових димензија.

²² Чавошки К., Васић Р., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 14.

²³ Ковачевић, Љ., „Однос између система унутрашњег и спољашњег узбуњивања и особености заштите запосленог узбуњивача у оквиру њих”. у: Г. Обрадовић (ур.) *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права* XVI/2, стр. 2015, 39-62.

²⁴ *Ibid.*

Оно што је главна претпоставка је да су узбуњивачи људи високог личног интегритета који, суочени са корупцијом или другим видом незаконитости у одређеној организацији (злоупотреба положаја, нерационално коришћење јавних средстава, прикривање чињеница од контролних органа или јавности...), одлучују да прекину зид ћутања и укажу на криминал И незаконито поступање у својој средини.²⁵

2.3. Информације од јавног значаја у контексту узбуњивања

Осврт на појмовно одређење информација од јавног значаја важно је за контекст узбуњивања, имајући у виду околност да је управо откривање ових информација кључна активност у узбуњивању. Разлог зашто долази до откривања ових информација јесте заштита јавног интереса.²⁶ Јавни интерес је концепт који се може посматрати релативизовано, односно који представља категорију која се често мења кроз време и простор. Значење јавног интереса променљиво, те да зависи од конкретног социополитичког контекста у којем се интерес настоји остварити и од поступка помоћу којег се то покушава постићи.²⁷

Како је јавни интерес апстрактна категорија, током времена са развојем правних система јавиле су се различите теорије, које су настојале да објасне појам и значење овог термина. На овом месту, укратко ћемо приказати неке од најважнијих теорија:

- Теорије „преваге“ (*preponderance*), које јавни интерес поистовећују са збиром индивидуалних интереса (алтернативно, са интересима који претежу), мерено на основу одређеног критеријума сумирања или корисности (већинско одлучивање, резултат надметања између интересних група, аналитичко израчунавање преференција итд).
- теорије заједничког (*common*) интереса, које јавне интересе поистовећују са заједничким интересима чланова заједнице (на пример, систем владавине/власти, скуп правила према којима се решавају спорови итд);
- унитарне теорије (*unitary theories*), по којима јавни интерес представља одређен скуп уређених и међусобно усклађених вредности, а сви други појединачни

²⁵ Janković S., autorski tekst Zaštitnika građana u dnevnom listu "Politika", od 29. avgusta 2011: *Neki ne odustaju, uprkos rizicima*

²⁶ *Ibid.*, стр. 101.

²⁷ Held V., *Public Interests and Individual Interests*, New York 1970, цитирано према: Н. Јеринић, *Защитна узбуњивача у циљу борбе против корупције*, Београд, 2020, стр. 22.

захтеви сматрају се неваљаним/нелегитимним (на пример, као у тврдњи традиционалних марксиста да интерес револуционарне радничке класе представља јавни интерес).²⁸

Филозофски речник дефинише приватни и лични интерес на следећи начин „Оно што је некој особи потребно или оно што је корисно за њен развој или успех. Појам дакле наслеђује проблеме разумевања онога што је потребно за успех у животу. Људи не морају желети или ценити оно што им је потребно, отуда стварни интереси људи не морају бити остварени њиховим непосредним изборима и наклоностима.“²⁹ Енциклопедија правна јавни интерес дефинише као: “интерес целе друштвене заједнице или појединих њених знатних делова о коме право уопште мора да води рачуна. Ово, разуме се, не значи да оно не треба да штити и одређене приватне интересе. Али то значи две ствари:

1. приватни интереси се штите само када су одређени правом, док се јавни интерес штити увек;

2. приватни интереси се штите само ако су у складу са јавним интересом.³⁰

Према томе, веома је тешко дефинисати (одредити) појам јавног интереса који би нам послужио као ослонац при опредељивању његовог значења у конкретном контексту узбуњивања. „Тек је контекст тај који знаку даје значење, па тако тек у контексту свих правних чињеница и правних норми које чине институт узбуњивања можемо покушати да одредимо значење појма јавног интереса. Да поједноставимо, појам јавног интереса за нас је значајан искључиво у контексту узбуњивања. У том смислу, критички су испитани наведени теоријски ставови и јавни интерес се, за почетак, може схватити као општи интерес који је правним нормама прихваћен и изражен, на основу демократских механизма који се у друштву примењују, подударно са интересима већине чланова друштва. Одређење значења јавног (општег) интереса је веома важно, јер је институт узбуњивања утемељен на идеји заштите општег интереса.“³¹

²⁸ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 22.

²⁹ Блекбурн С., *Оксфордски филозофски речник*, Нови Сад, 1951, стр. 175

³⁰ Јеринић Н. (2020) *op.cit.*, стр. 22.

³¹ *Ibid.*

2.3.1. Узбуњивање и слобода изражавања

Узбуњивање, као правни институт има за циљ да спречи повреду права на слободно изражавање. Ова димензија односи се на поштовање основних људских права. Слобода изражавања представља основно људско право, које је зајемчено сваком појединцу Европском конвенцијом о људским правима. Одредбама члана 10, ове Конвенције јасно је прописано да свако има право на слободу изражавања.³²

Ипак, већ на основу саме конструкције садржане у оквиру Конвенције може се закључити да слобода изражавања и право које је пратеће није једноставно, већ је реч о сложеној конструкцији. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе.³³ Слобода мишљења осигурава појединцу право да слободно обликује своје ставове, уверења и мишљења о различитим питањима, без страха од репресије или санкција. Ово је кључно за индивидуални развој и аутономију, омогућавајући сваком појединцу да изрази своју јединственост и идентитет. Држава нити државне власти не могу ни на који начин угрожавати права појединца да слободно и без страха изражава своје мишљење и остварује своја грађанска и политичка права у првом реду.

Слобода примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти значи да појединци имају право на приступ информацијама и идејама из различитих извора, као и право да их деле са другима. Могућности поделе информација не могу ни на који начин бити ограничене, осим уколико није реч о јавном интересу. Ово је важно за стварање отвореног и информисаног друштва, које подстиче дијалог, размену мишљења и јавну дебату о важним друштвеним питањима. Околност да је слобода изражавања гарантована међународном Конвенцијом је од посебног значаја имајући у виду чињеницу да сам члан спречава могућности ограничавања ове слободе на

³² Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први Протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима ("Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015).

³³ *Ibid.*

територији било које земље. Дакле, слобода изражавања мора бити гарантована сваком појединцу без обзира на границе. То значи да сваки појединац има право да изрази своје мишљење и комуницира информације и идеје без обзира на националност, етничку припадност или боравиште.

Слобода изражавања може се посматрати и као циљ сама за себе, али и као средство за остваривање других права и слобода.³⁴ Дакле, постојање и поштовање слободе изражавања у одређеној заједници и друштву представља полазну претпоставку за могућности узбуњивања и остваривање права која се односе на заштиту узбуњивача. Узбуњивање је облик изражавања ставова, мишљења и информација који појединцима омогућава да иступе и изнесу своја сазнања о неправилностима или злоупотребама које су приметили. Ово право је основно у демократском друштву и омогућава појединцима да слободно изнесу своје мишљење и информације којима располажу без страха од репресије или цензуре.

У контексту политичког спектра, слободан ток информација је кључан за успостављање концепта владавине права. Узбуњивање омогућава размену релевантних информација о потенцијалним неправилностима или злоупотребама, што је од виталног значаја за очување демократских вредности и одговорности власти. Узбуњивање често има за циљ откривање истине о незаконитим радњама или злоупотребама које могу угрозити јавни интерес или права појединаца. Стога, подржавање узбуњивача и заштита њиховог права да слободно износе информације важно је за очување интегритета друштва и владавине права.

Потреба за отвореном дискусијом у циљу откривања истине један је од најстаријих аргумената којима се оправдава значај нарочите заштите права на слободу изражавања.³⁵ Кроз узбуњивање, појединци или групе могу ставити притисак на власти или институције да одговарају за своје поступке или да исправе неправилности. Ово је важан механизам социјалне контроле и доприноси већој одговорности власти према грађанима.

Укратко, узбуњивање је инхерентно повезано са правом на слободу изражавања јер омогућава појединцима да слободно деле информације, мишљења и ставове у циљу очувања демократских вредности, заштите јавног интереса и осигурања одговорности

³⁴ Стевановић А., *op.cit.*, 2021, стр. 93.

³⁵ Barendt, E *Freedom of Speech*, Oxford: Oxford University Press, 2009, str. 7.

власти. У том контексту, неспорно је да заштита узбуњивача кроз адекватне законске механизме представља гаранцију за остваривање основних људских права, посебно када је реч о праву на слободно изражавање и самој слободи изражавања. Развој могућности остваривања права на слободу изражавања додатно је потпомогнуто чињеницом да демократска друштва негују вредности које постоје и које се огледају у остваривању основних људских права и слобода.

2.3.2. Узбуњивање и корупција

Корупција представља социјално негативну појаву, односно појаву која се испољава кроз одређене видове понашања који значајно и у великој мери нарушавају опште друштвено благостање, али и индивидуално благостање појединца. Ова негативна појава заступљена је у свим сегментима друштвеног живота појединца. Иако је реч о појави која је у праву тек од скора актуализована, корупција постоји у људском друштву у различитим облицима још од настанка људског друштва. Корупција се појављује у свим сферама живота и рада, и то од јавних институција, преко политике, до привреде и пословања са иностранством, као и да је у тесној вези са људском природом, а у најширем смислу корупција представља сваки облик злоупотребе власти ради стицања личне или групне користи, и то било да се ради о приватном или јавном сектору.³⁶

Још од свог настанка, па кроз све време развоја, узбуњивање се везује за корупцију. Узбуњивање је кључно за откривање коруптивних активности и кршења прописа у друштву. Ова пракса омогућава појединцима да пријаве незаконите поступке, укључујући корупцију, кривична дела и друге облике злоупотребе власти. Неопходно је имати у виду да узбуњивање као правни институт суштински представља процес откривања незаконитих радњи и пропуштања од стране лица која на основу свог специфичног статуса или ангажовања могу доћи до сазнања и података о повредама закона и других прописа³⁷

Међутим, у идеалном случају, узбуњивање не би требало да буде ствар храбрости појединаца, већ треба бити подржано уређеним системом и механизмима који охрабрују такво понашање. У том контексту, важан је осврт на који смо указали у делу који се

³⁶ Перић К. (2020) *Корупција-криминолошки аспект*, Правини факултет Универзитета У Нишу, Ниш, 2020, стр. 3.

³⁷ Стевановић А., *op.cit.*, 2021, стр. 92.

ослањао на вредности исказане у филозофији права.³⁸ Узбуњивање је институт који се налази на раскршћу приватног и јавног интереса. Откривање корупције питање је од кључног значаја за отклањање неправилности које могу постојати у одређеном друштву. С друге стране, појединци који се одваже да пруже информације о корупцији у друштву суочавају се са озбиљним ризицима. Корупција, с друге стране, често остаје скривена јер се одвија у тајности, а они који су укључени мотивисани су да је одржавају сакривеном.

Такође, коруптивно понашање представља својеврсан пример моралног хазарда који се јавља у друштву и који се испољава кроз различите облике друштвеног деловања. Друштво у којем нема узбуњивача и у којем се не пружа адекватна заштита узбуњивачима, ствара подстицаје за настанак моралног хазарда. Корупција може бити облик моралног хазарда у случајевима када корумпиране праксе стварају окружење у којем појединци или институције не осећају одговорност за своје поступке јер верују да могу проћи некажњено. У том контексту, важна је очекивана вредност казне. Очекивана вредност казне има две своје компоненте. Прва компонента односи се на дужину запрећене казне. Друга компонента очекиване вредности казне јесте фреквентност њеног изрицања. С тим у вези, овај други фактор у већој мери утиче на доношење одлуке потенцијалних криминалаца да врше кривична дела. У том контексту, важно је деловање узбуњивача, јер управо они могу да допринесу откривању вршења корупције у одређеним друштвима.³⁹

Морални хазард дефинише се као ситуација у којој појединац предузима одређено понашање, знајући да неће морати да сноси негативне штетне последице до којих долази услед тог понашања.⁴⁰ Морални хазард може створити окружење које олакшава коруптивне праксе. Када појединци или институције знају да неће бити суочени са свим последицама својих дела, могу бити подстакнути да се упусте у ризична или неетичка понашања, укључујући и корупцију. Дакле, иако корупција и морални хазард имају различите дефиниције, они често иду руку под руку и могу бити међусобно повезани у сложеним друштвеним и економским контекстима.

³⁸ Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 22.

³⁹ Беговић Б., *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2007, стр. 114.

⁴⁰ Беговић Б., Лабус М., Јовановић А., *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2022, стр. 374.

2.3.3. Узбуњивање у контексту радног права

У контексту радноправних пракси, узбуњивање се дефинише као откривање недопуштених радњи чињења или нечињења на раду, од стране запослених или бивших запослених.⁴¹ Радно окружење је често место где запослени, као "инсајдери", откривају скривене неправилности, посебно коруптивне праксе. Међутим, суочавају се са могућношћу одмазде, која обично укључује кршење радних права и статуса.

Радни однос, дефинисан од стране Међународне организације рада, представља основну правну и економску везу између послодавца и запосленог, где запослени обавља рад уз надокнаду.⁴² Управо тај однос зависности који може постојати између запосленог и послодавца у великој мери утиче на одлуку запосленог да се изложи одређеним ризицима који постоје у погледу узбуњивања. Ипак, оквир радног односа треба бити такав да ни на који начин не угрожава безбедност запосленог и његову позицију на послу, уколико се определи да поступа као узбуњивач.

Кључни однос радног односа је субординација. Субординација подразумева околност да је запослени подређен послодавцу у правном, али и у економском смислу.⁴³ Осим субординације, кључног концепта у радном праву, однос између послодавца и запосленог заснива се и на узајамној лојалности, што подразумева обавезу сарадње и верности послодавцу. Иако је обавеза лојалности споредни елемент радног односа, она прожима однос између послодавца и запосленог кроз начело савесности и поштења.⁴⁴ У ситуацијама када запослени или радно ангажовани открију незаконите радње послодавца, поставља се питање граница те обавезе лојалности и колико далеко запослени треба да иде у заштити интереса послодавца. Ипак, обавеза лојалности према послодавцу донекле представља обавезу из домена приватног интереса, будући да се тиче самог послодавца. Мало је сложенија ситуација ако је послодавац из домена јавне управе. Међутим, јасно је да радње које угрожавају друге запослене никад и на који начин не могу бити приоритетне у односу на заштиту интереса запослених.

⁴¹ Lewis, D., *Whistleblowers and job security*, Modern Law Review, 1995, str.208.

⁴² Ковачевић, Ј., Циљ и смисао радноправне заштите „узбуњивача“, *Казнена реакција у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 221.

⁴³ Ковачевић Ј., *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 74.

⁴⁴ Стевановић А., *op.cit.*, 2021, стр. 102.

Питање односа према узбуњивачима код послодавца дуго времена није било предмет посебне регулативе. Међутим, временом став теорије је постао такав да објављивање информација од јавног интереса има већу тежину од интереса послодавца, излазећи из оквира обавезе лојалности.⁴⁵ У том смислу, можемо закључити да је узбуњивање оправдано само ако је усмерено на одбрану вредности које су важније од вредности лојалности, као што су јавно здравље, безбедност људи, и животна средина. Информација од јавног значаја јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.⁴⁶ На основу дефиниције, јасно се може одредити да се појам информација од јавног значаја односи на податке или документа којима располажу органи јавне власти. Ово укључује све нивое власти - национални, регионални и локални, као и различите гране власти - извршну, законодавну и судску. Основна претпоставка овог дела дефиниције је да су органи јавне власти одговорни грађанима и да треба да буду транспарентни у свом раду. наведена законска дефиниција експлицитно одређује круг информација које се могу сматрати информацијама од јавног значаја. У питању су информације које су настале као резултат рада органа јавне власти или у вези са радом органа јавне власти. Ово је кључно за разумевање обухвата овог правног концепта, јер се фокусира на информације које су релевантне за јавни интерес.

Информација мора настати у раду или у вези са радом органа јавне власти, што значи да је она резултат његове активности, односно чињења, или, пак, нечињења или омисије, тј. пропуштања чињења.⁴⁷ Садржина информације тиче се материјалног основа да би се одређена информација сматрала информацијом од јавног значаја. Поред тога, постоји и формални основ. Наиме, да би поседовала правну снагу информације од јавног значаја, она мора бити садржана у одређеном документу, чија врста или природа није од значаја за одређивање њеног својства и значаја.⁴⁸ Није довољно да информација једноставно буде доступна органима јавне власти, већ да мора постојати оправдан интерес јавности да сазна ту информацију. То може укључивати питања од јавног интереса као што су политичке одлуке, трошење јавних средстава, заштита животне средине, здравствени и

⁴⁵ Ковачевић Љ., *op.cit.*, 2013, стр. 106.

⁴⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021), члан 2.

⁴⁷ Кијевчанин Р., „Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја", *Гласник права година XII, број 1/2021*, 2021, стр. 92.

⁴⁸ *Ibid.*

безбедносни ризици, и друго. Овај део дефиниције, односно одређења појма информације од јавног значаја је најважнији. Када говоримо о постојању оправданог интереса, реч је о правном стандарду. Имајући у виду ширину правног стандарда који се односи на оправдани интерес, законодавац је сам настојао да пружи одређене смернице приликом утврђивања садржине овог појма. Наиме, одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да оправдани интерес постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.⁴⁹ Ипак, овај круг на начин на који је претходно одређен није коначан. Наиме, у другим ситуацијама сматра се да оправдани интерес јавности да зна и друге информације које се уклапају у оквире законске дефиниције, осим ако орган власти докаже супротно.⁵⁰

Ова дефиниција информације од јавног значаја пружа основу за правно регулисање приступа информацијама у сваком демократском друштву. Она подржава транспарентност власти, учешће грађана у раду државних органа и реализацији јавног интереса и одговорност органа јавне власти, а истовремено осигурава заштиту основних права и слобода грађана. Концепт информације од јавног значаја има кључну улогу у одржавању демократских принципа и јачању интегритета друштва.

⁴⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 4.

⁵⁰ *Ibid.*

3. МЕЂУНАРОДНИ ОКВИРИ ИНСТИТУТА УЗБУЊИВАЊА И РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Заштита узбуњивача је кључна компонента у борби против корупције, злоупотреба, непоштовања закона и других неправилности у друштву. Овај вид заштите обухвата низ мера, које су узбуњивачима гарантоване законима и другим правним актима. Питање заштите узбуњивача јесте питање које је регулисано како на међународном, тако и на националним нивоима. Различити акти настоје да пруже заштиту овим категоријама лица. Међутим, имајући у виду сложеност самог деловања ове категорије лица на међународном плану је изражено настојање усклађивања регулативе.

Према ставовима у теорији, узбуњивачи су појединци који, суочени са сазнањима о неправилностима или незаконитостима у оквиру организација или институција, одлучују да те информације поделе с надлежним институцијама, јавности или другим релевантним субјектима. Овај чин често носи са собом ризик од освете, дискриминације или губитка посла, којима се гарантује правовремена и адекватна реакција на било какве облике деловања којима се могу повредити њихова права, односно којима се може угрозити њихов интегритет и умањити значај деловања.

Постоји неколико важних и значајних принципа који усмеравају деловање узбуњивача на националном и међународном плану. Основни принципи заштите узбуњивача укључују гарантовање анонимности, спречавање одмазде, обезбеђивање правног и финансијског осигурања, као и подршку и заштиту од стране државних институција. Међународни стандарди, попут оних које поставља Савет Европе и Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), такође играју кључну улогу у обезбеђивању заштите узбуњивача.⁵¹

3.1. Регуллатива Европске уније

Европска унија је усвојила низ директива које имају за циљ унапређење заштите узбуњивача у различитим секторима, укључујући финансијски сектор, јавну набавку, безбедност хране и заштиту животне средине. Ове директиве обавезују државе чланице да усвоје законодавство које пружа адекватну заштиту узбуњивачима и осигура да они

⁵¹ Androniceanu, A., Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Revista» Administratie si Management Public «(RAMP)*, (36), 2021, p.160.

не буду кажњени или изложени одмазди због обелодањивања информација о неправилностима. Савет Европе је такође усвојио низ препорука и конвенција које се односе на заштиту узбуњивача, као што је Конвенција Савета Европе о заштити лица који пријављују корупцију. Ова конвенција позива државе чланице да усвоје законодавство које пружа заштиту узбуњивачима, обезбеди анонимност и спречи одмазду.

3.2. Регулатива Организације за економску сарадњу и развој

ОЕЦД такође игра кључну улогу у промовисању заштите узбуњивача кроз Смернице за заштиту интегритета и транспарентности у јавном сектору. Ове смернице позивају државе чланице да усвоје законодавство које пружа адекватну заштиту узбуњивачима, обезбеди канале за анонимно пријављивање неправилности и спречи одмазду. Оне су усвојене и са њиховом применом се започело 2017. године.⁵² Суштина ових смерница лежи у наглашавању потребе за развојем адекватног правног оквира који штити узбуњиваче од свих видова одмазде, као што су откази, деградирање запослених или радно ангажованих на радном месту, или било које друге облике дискриминације. На тај начин, ОЕЦД препознаје узбуњиваче као суштинске актере у спречавању и откривању корупције и других незаконитих активности у јавном сектору.

Један од кључних аспеката ових смерница односи се на успостављање механизма који обезбеђују сигурне и поверљиве механизме за пријављивање уочених неправилности. Овакав приступ има за циљ да охрабри узбуњиваче да укажу на проблеме без страха од одмазде, чиме се обезбеђује да се злоупотребе могу адекватно истражити и санкционисати. У том контексту, заштита идентитета узбуњивача игра кључну улогу у гаранцији да ће њихова лична безбедност и професионални интегритет остати нетакнути.⁵³

Поред правног оквира и проналажења, односно предлагања адекватних механизма за пријаву, смернице такође препоручују јачање институционалних капацитета за процесуирање пријава узбуњивача. Овде се посебан акценат ставља на успостављање независних тела која ће осигурати непристрасну истрагу и адекватно санкционисање

⁵² *Ibid.*

⁵³ Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

случајева корупције и других облика неправилности.⁵⁴ Смернице ОЕЦД-а препоручују јачање институционалних капацитета кроз успостављање независних тела која ће бити задужена за примање и процесуирање пријава узбуњивача. Ова тела треба да осигурају непристрасну истрагу и да омогуће брзо и ефикасно решавање случајева неправилности. Такође се препоручује унапређење обука за државне службенике и стварање јасних процедура за заштиту узбуњивача, како би се обезбедила транспарентност и интегритет у процесу пријављивања и процесуирања.⁵⁵ Заштита узбуњивача је кључна за очување транспарентности, интегритета и одговорности у друштву. Међународни стандарди и национално законодавство играју кључну улогу у обезбеђивању адекватне заштите узбуњивача и осигуравању да они буду подржани и заштићени у њиховом храбром чину откривања неправилности.

Различите међународне организације регулисале су актима институт узбуњивања. „Први оквир је регулатива донета на нивоу Организације Уједињених нација, други ниво је регулатива донета на нивоу Европске уније и Савета Европе. С обзиром на то да се, према члану 18. став 2. Устава Републике Србије⁵⁶ јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, међу којима су и слобода мишљења и изражавања, слобода медија и право на обавештеност, нарочито је важно упознати се са садржином међународних аката Организације уједињених нација и Савета Европе који по наведеном основу непосредно обавезују Републику Србију, као њихову чланицу.“⁵⁷

3.3. Акти Међународне организације рада

Као што је и аутор Јеринић у свом раду констатовао (2020) заштита узбуњивача јесте питање које је дуго времена актуелно у правној теорији. Ипак, до регулисања права ове категорије лица дошло је релативно касно. Иницијално регулисање положаја узбуњивача започето је управо на међународном плану. Први међународни акт који је регулисао права оних који пријављују кршење прописа и закона јесте Конвенција бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца Међународне организације рада из

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006 и 115/2021).

⁵⁷ Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 36.

1982. године.⁵⁸ „У члану 4. Конвенције прописано је да радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника.“⁵⁹ Дакле, јасно је да ова одредба инсистира на немогућности отпуштања запосленог уколико је у свом деловању указао на одређено понашање које није оправдано, а које се тиче самог послодавца. Иако овај механизам није нужно намењен узбуњивачима, ипак, кроз прописивање овакве обавезе пружа им се заштита у одређеној мери. Даље, у члану 5. даље разрађен појам ваљаног разлога отказа којим се не може сматрати, између осталог, ни подношење жалбе или учешће у поступку против послодавца због наводног кршења закона или прописа или обраћање надлежним административним органима.⁶⁰ Ова Конвенција се дакле односи на домен деловања узбуњивача у области радног права, премда не користи експлицитно и децидно овај појам. Овим одредбама се осигурава заштита узбуњивача тако што се забрањује послодавцу да као разлог за отказ користи подношење жалбе или учешће у поступку против послодавца због наводног кршења закона или прописа, као и обраћање надлежним административним органима. Отказ који је дат из овог разлога може се сматрати незаконитим.⁶¹ Правне последице незаконитог отказа су различите, али у најширем смислу дају запосленом могућност да се врати на радно месту, те обавезују послодавца да запосленом надокнади штету. На тај начин се спречава одмазда против узбуњивача и обезбеђује им се правна сигурност да могу изнети неправилности без страха од губитка посла или других негативних последица. Ова правна заштита подстиче транспарентност и интегритет у организацијама, подстичући појединце да пријављују неправилности ради заштите општег интереса. При томе, одредбама Конвенције, овај отказни разлог за последицу има незаконити отказ без обзира да ли се ради о послодавцу који делује као приватник или је реч о предузећу које обавља делатност од јавног интереса, односно јавног значаја.

Међународна организација рада (МОП) представља једну од првих и најзначајнијих специјализованих организација у оквиру система Уједињених нација (УН). Основана 1919. године у оквиру Версајског уговора, МОП је постала део УН-а 1946. године, задржавајући свој аутономни статус и посебан мандат. Њена главна мисија је

⁵⁸ Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца (Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 4/84, 7/91).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Мисаиловић Ј., „О отказу и отказном поступку“, *Архив 1-2/2019*, 2019, стр.187-205.

унапређење социјалне правде и промоција радничких права широм света. Као специјализована организација, МОП сарађује са УН у оквиру циљева одрживог развоја (СДГ), посебно у доменима економске једнакости, достојанственог рада и борбе против сиромаштва. Одлуке и акти које МОП доноси, укључујући бројне конвенције и препоруке, имају глобални значај јер доприносе формулисању универзалних стандарда рада и заштити људских права. Овај однос УН и МОП наглашава синергију између мултилатералне сарадње и специјализованих иницијатива усмерених ка достизању праведнијег света рада.

Конвенцијом Уједињених нација против корупције⁶² (United Nations Convention against Corruption - UNCAC), уређени су основни принципи у борби против корупције.⁶³ Анализом одредаба ове Конвенције може се закључити да се појам узбуњивача нигде још увек експлицитно не помиње. У посебном поглављу ове Конвенције регулише се питање заштите лица која пружају значајне информације о постојању корупције у одређеном окружењу. Чланом 37. Конвенције регулисано је питање које се односи на сарадњу са органима за спровођење закона. Наиме, овим чланом јасно је прописано да свака држава уговорница има обавезу да предузме одговарајуће мере да би подстакла лица која учествују или су учествовала у остваривању бића одређеног кривичног дела утврђеног у складу са овом Конвенцијом да дају информације које ће користити надлежним органима у сврхе вођења истраге и извођења доказа, те да пруже чињеничну, конкретну помоћ надлежним органима која може допринети томе да се учиниоци лише имовинске користи стечене криминалом и да дође до повраћаја те користи.⁶⁴ Даке, иако се појам узбуњивача нигде не спомиње експлицитно, јасно је да овакво решење има карактер инсајдерског деловања од стране конкретних лица, која имају конкретна сазнања о постојању одређених криминалних активности. Међутим, Конвенција представља само кровни акт, који не регулише детаљно мере које се имају применити у конкретном случају. Напротив, остављено је конкретним државама потписницима да регулишу механизме којима се узбуњивачима пружа заштита. Ове мере морају бити у складу са политикама које конкретна држава заступа.

⁶² Конвенција Уједињених нација против корупције („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 12/2005).

⁶³ Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 37.

⁶⁴ Конвенција Уједињених нација против корупције („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 12/2005).

3.4. Регулатива Савета Европе

Конвенција о људским правима и слободама, позната и као Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП), усвојена је под окриљем Савета Европе 1950. године. Њен циљ је заштита основних права и слобода свих лица у државама чланицама. Иако сам текст Конвенције не садржи изричите одредбе које регулишу узбуњивање, њени основни принципи и права служе као правни оквир за заштиту узбуњивача.

Право на слободу изражавања, прописано чланом 10 Конвенције, представља основ за заштиту узбуњивача.⁶⁵ Ratio legis који стоји иза овог члана заснован је на идеји да је слобода изражавања кључна за очување демократије, транспарентности и одговорности власти и других моћних актера. Узбуњивачи својим деловањем често откривају информације које јавност има право да зна, а које би у супротном могле остати сакривене. Њихова заштита је неопходна како би се подстакло откривање злоупотреба без страха од репресије, што доприноси заштити јавног интереса.

У том контексту, Европски суд за људска права наглашава да члан 10 пружа баланс између права узбуњивача на изражавање и заштите легитимних интереса као што су поверљивост или углед институција.⁶⁶ Суд у својим пресудама узима у обзир да ли је узбуњивач поступио у доброј вери, да ли су откривене информације од јавног значаја и да ли су се користили расположиви канали пре него што су информације постале јавне. Овај члан, дакле, служи као основни инструмент за осигурање да узбуњивачи могу легитимно да учествују у борби против корупције и злоупотреба, уз одговарајућу правну заштиту. Овај члан гарантује право сваког лица да слободно изражава своје мишљење и информације, што обухвата и могућност откривања незаконитих радњи, злоупотреба или кршења закона у јавном или приватном сектору. Међутим, ово право није апсолутно, већ се може ограничити у случајевима где је неопходно за заштиту националне безбедности, јавног реда, здравља или морала, као и за спречавање кршења права других лица.

Европски суд за људска права (ЕСЉП) кроз своју праксу додатно је разјаснио како се члан 10 примењује на узбуњивање. У случајевима попут *Guja v. Moldova* или *Heinisch v.*

⁶⁵ Европска конвенција о људским правима и основним слободама, ("Сл. лист СЦГ - . Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015)

⁶⁶ *Ibid.*

Germany, Суд је нагласио да је заштита узбуњивача суштински важна за демократско друштво.⁶⁷ Узбуњивачи се сматрају кључним чиниоцима у борби против корупције и других злоупотреба, под условом да њихово деловање има оправдан јавни интерес и да је начињено у доброј намери.

Поред члана 10, право на правично суђење (члан 6) и заштиту од дискриминације (члан 14) такође могу бити релевантни у контексту узбуњивања, посебно ако узбуњивачи трпе негативне последице, попут одмазде или отпуштања, због свог деловања.⁶⁸ Ови чланови обезбеђују правну заштиту и могућност правичне ревизије у случају да су права узбуњивача угрожена. Иако сама Конвенција не прописује детаљан механизам за узбуњивање, она поставља основу за државе чланице да усвоје националне законе који ће осигурати ефикасну заштиту узбуњивача у складу са принципима Конвенције.

Право на правично суђење, загарантовано чланом 6 Европске конвенције о људским правима, и заштита од дискриминације из члана 14, играју суштинску улогу у контексту узбуњивања, посебно у ситуацијама када узбуњивачи трпе последице због свог деловања. У основи ових права лежи принцип правне једнакости, заштите људског достојанства и спречавања злоупотребе моћи, што заједно чини суштину *ratio legis* ових одредби.

Члан 6 гарантује сваком појединцу право на правично и јавно суђење у разумном року пред независним и непристрасним судом, посебно у случајевима где постоји спор око његових грађанских права и обавеза или у кривичним поступцима. За узбуњиваче, ово право представља кључну заштиту у ситуацијама где се суочавају са правним последицама, попут отпуштања, дисциплинских мера или чак кривичног гоњења, као одговор на њихово деловање. У овом контексту, *ratio legis* члана 6 осигурава да узбуњивачи добију могућност да на неутралан начин изнесу своје аргументе, оспоре

⁶⁷ *Гужа против Молдавије*, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 14277/04, Стразбур, 12. фебруар 2008;

⁶⁸ Европска конвенција о људским правима и основним слободама, ("Сл. лист СЦГ - . Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015).

одлуке које су на њих штетно утицале и да им се обезбеди заштита од неправедних поступака, укључујући и одмазду од стране послодаваца или државних органа.⁶⁹

С друге стране, члан 14, који забрањује дискриминацију по било ком основу, укључујући статус или околности, допуњује заштиту узбуњивача, осигуравајући да не буду дискриминисани због одлуке да обелодане информације од јавног интереса.⁷⁰ *Ratio legis* овог члана почива на принципу равноправности, који има за циљ да се сви појединци третирају подједнако пред законом, без обзира на то што њихови поступци могу изазвати политичке, економске или институционалне реакције. Узбуњивачи, који често делују у сложеним и неповољним околностима, могу се наћи на мети не само правних, већ и социјалних и професионалних санкција. Забрана дискриминације обезбеђује да се овакви притисци не користе као механизам за застрашивање или елиминацију узбуњивача из јавног живота. Комбиновано, ови чланови обезбеђују правни оквир у којем се штити не само право узбуњивача да делују у јавном интересу, већ и њихово достојанство, сигурност и једнакост пред законом. Ова заштита је од кључног значаја за демократију и владавину права, јер узбуњивачи представљају један од најважнијих извора откривања корупције, злоупотребе моћи и кршења закона, доприносећи транспарентности и одговорности у друштву.

Када говоримо о активностима Савета Европе и на овом плану је положај узбуњивача примарно регулисан у домену питања која се односе на област корупције. На нивоу држава чланица Савета Европе активности против корупције започеле су још 1981. године радом Комитета Министара Препоруком (81) о привредном криминалитету,⁷¹ инсистирајући на предузимању корака против финансијског криминала и подмићивања.

Европски комитет за криминалне проблеме и Европски комитет за правну сарадњу основали су 1984. године Мултидисциплинарну групу за корупцију. Она је дејствовала као тело које је остваривало сарадњу међу државама чланицама ради размене информација и најбољих пракси у борби против корупције. Главни задаци групе укључивали су анализу постојећег стања корупције у различитим државама, развој и промоцију механизма за супротстављање корупцији, као и преузимање конкретних мера за смањење корупције на европском нивоу. Кроз различите активности, ова група

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 37.

је радила на јачању правних и институционалних капацитета у борби против корупције у Европи, што је допринело повећању свести о проблему корупције и унапређењу законодавства и механизма за њену супротстављање.

„Мултидисциплинарна група је 1996. израдила Акциони план против корупције, чија је примена била обавезна до краја 2000. године. 1997. године, на другом самиту шефова држава чланица Савета Европе, дата је инструкција Савету Министара да израде и усвоје основне свеобухватне принципе међународних правних механизма у борби против корупције. Новембра исте године усвојена је Резолуција 2481 која садржи двадесет водећих принципа у борби против корупције. Марта 1998. године, Мултидисциплинарна група за корупцију је претворена у Антикорупцијско тело Савета Европе – GRECO (Group of States Against Corruption).“⁷²

GRECO се бави практичним аспектима сузбијања корупције, мониторингом имплементације међународних стандарда и едукацијом држава чланица, односно њихових специјализованих агенција. “У склопу тих активности подноси периодичне извештаје у којима се оцењују напори појединих држава за увођење антикорупционих мера у домаће правне системе и дају конкретне препоруке за отклањање слабости.”⁷³ Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији, усвојена је 27. јануара 1999. године.⁷⁴ Када је реч о кривичноправним инструментима за супротстављање корупцији Конвенција је од изузетног значаја. „Колики се значај придаје овој проблематици потврђује већ сама преамбула Конвенције у којој се наглашава да корупција представља претњу владавини права, демократији и људским правима, да подрива добру владавину, правичност и социјалну правду, да уништава конкуренцију, омета економски развој и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва. Зато се у преамбули изражава уверење да је за ефикасну борбу против корупције неопходна обимнија, бржа и добро организована међународна сарадња по кривичним питањима, као и одлучност да се потраже заједнички одговори на изазове раста корупције. Због свега тога истиче се да је за државе чланице Савета Европе и друге државе потписнице приоритет да створе заједничку криминалну политику у циљу заштите друштва од корупције, укључујући и усвајање одговарајућих законодавних и превентивних мера.“⁷⁵

⁷² Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 37-38.

⁷³ Ђирић Ј., *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, Београд, 2015, стр. 18.

⁷⁴ Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 39.

⁷⁵ Ђирић Ј., *op. cit.*, 2015, стр. 16.

Конвенција Савета Европе за борбу против корупције усвојена је 4. новембра 1999. године, а Република Србија ју је ратификовала 2007. године.⁷⁶

Савет Европе је 2012. године поручио студију изводљивости. Начела овог нацрта утврђују неке од основних услова доброг закона о узбуњивачима:

- пружити широку дефиницију радних односа у којима узбуњивачима може затражити заштита;
- дозволити примену посебних процедура за високоповерљиве информације. Ово се односи само на информације, тако да није дозвољено примењивати ове посебне процедуре на категорије појединаца (као што је особље безбедносне службе). Особље безбедносних служби може имати обавештења о питањима која нису с правом тајна (нпр. Корупција у набавкама);
- закон мора бити јачи од уговорних обавеза о поверљивости;
- осигурати да неће доћи до престанка заштите уколико је обавештење узбуњивача нетачно. Све што је потребно јесте да је „узбуњивач имао оправдане разлоге да верује у тачност обавештења. Не помиње се „добра вера“ стога што је мотивација небитна, док год је обавештење у јавном интересу;
- дозволити могућност упућивања обавештења медијима у одређеним околностима;
- тражити да обавештења узбуњивача буду истражена што је пре могуће;
- дати узбуњивачима право да укажу на чињеницу да су упутили обавештење у складу са националним оквиром у грађанском, кривичном или управном поступку;
- обрнути терет доказивања, тако да уколико узбуњивач може да докаже да је претрпео одмазду, на послодавцу је да докаже да се одмазда није догодила као последица узбуњивања;
- пружити привремену заштиту у очекивању исхода грађанског поступка;

⁷⁶ Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, („Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 102/2007).

- обезбедити периодичне контроле делотворности радног оквира од стране националних власти.⁷⁷

Ови нормативни принципи изражени у нацрту Савета Европе из 2012. године имају за циљ да успоставе јасне смернице и стандарде за заштиту узбуњивача. Институционализација заштите узбуњивача је од виталног значаја за откривање корупције, незаконитости или злоупотреба моћи које се често дешавају иза затворених врата организација или државних институција. Ипак, ова норма се односи на контекст радног окружења. Норма која подразумева широку дефиницију радних односа, омогућава да се заштита узбуњивача примењује у различитим радним контекстима, без обзира на сектор или специфичну позицију запосленог. На пример, ова норма омогућава заштиту узбуњивача и у приватном сектору, где је често присутна корупција или неправилности. У том контексту, деловање узбуњивача није ограничено само на оне радне односе који спадају у домен приватног деловања. Овако широко постављена дефиниција има за циљ да омогући заштиту узбуњивача на свим пољима.

Друга норма, која дозвољава примену посебних процедура за високоповерљиве информације, важна је јер омогућава узбуњивачима да откривају осетљиве податке о незаконитим активностима без страха од одмазде. На пример, у случају када запослени има сазнања о корупцији у јавном предузећу, ова норма му омогућава да безбедно дели те информације, чак и ако су високо поверљиве.⁷⁸

Трећа норма, која захтева да закон буде јачи од уговорних обавеза о поверљивости, осигурава да узбуњивачи не буду спречени од дељења информација због обавеза из уговора о раду или других уговорних аранжмана. Управо овај део одредбе регулише питања која се односе на лојалност послодавцу, а о којем је претходно било речи. Дакле, кроз цитиране одредбе, јасно се заузима став да лојалност послодавцу не сме ни на који начин бити примарна вредност, већ је неопходно одмерити ситуацију у којој се штити јавни интерес. Лојалност послодавцу је изражена чешће кроз лојалност систему у сектору безбедности и одбране, па због тога, када је у питању приватни послодавац, не би требало да представља одлучујући критеријум приликом пружања заштите узбуњивачу.⁷⁹ На пример, ако запослени потпише уговор о поверљивости, али касније

⁷⁷ Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, Council of Europe, adopted on 30 April 2014.

⁷⁸ Костић Ј., *op.cit.*, 2022, стр. 205-220.

⁷⁹ *Ibid.*

сазна о незаконитим радњама у компанији, овај принцип осигурава да му закон пружи заштиту за откривање таквих активности.

Узбуњивачу је заштиту неопходно обезбедити чак и онда када се информације којима је располагао и које је доставио надлежном телу покажу као нетачне. Ипак, оваква одредба је помало контроверзна. Потребно је у сваком појединачном случају утврдити да ли одређено лице није имало намеру да пласира лажне информације.⁸⁰ Наиме, уколико би узбуњивачи бивали кажњени, то би могло значајно да умањи њихову активност и да делује демотивишуће на настојање да пружи информације о чињеницама о којима имају сазнања. Такође, узбуњивачи не гарантују нужно да су информације које пружају тачне. Наиме, они обавештавају о сазнањима која имају о одређеним чињеницама, али не гарантују нужно да су те чињенице тачне.

Остале норме, попут права узбуњивача да се обратe медијима у одређеним околностима, пребацивање терета доказивања на послодавца у случају одмазде, као и обезбеђивање привремене заштите у очекивању исхода судског поступка, све заједно стварају ефикасан и целовит систем заштите узбуњивача. Ове норме осигуравају да узбуњивачи буду заштићени и мотивисани да открију неправилности које угрожавају јавни интерес, без страха од репресалија или освете.

Принцип који дозвољава узбуњивачима могућност упућивања обавештења медијима у одређеним околностима осмишљен је како би се омогућило ширење информација о неправилностима или коруптивним радњама које су од јавног интереса.⁸¹ Ово право је важно јер медији имају кључну улогу у информисању јавности и изношењу неправилности на „светлост дана”. Када се узбуњивачи обратe медијима, то може послужити као додатна мера транспарентности и надзора над незаконитим активностима. На пример, уколико запослени има информације о корупцији у јавном сектору, али нема поверења у ефикасност или интегритет надлежних институција, обраћање медијима може бити кључно за изношење тих информација и покретање јавног дискурса о проблему. Међутим, ова могућност није без ограничења. Упркос важности ширења информација, узбуњивачи морају бити свесни потенцијалних последица које могу произаћи из оваквих поступака, укључујући могућност одмазде или правних санкција.⁸² Стога, принцип омогућавања узбуњивачима да се обратe медијима у

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Спасојевић, Д., *op.cit.*, 2011, стр. 91-98.

⁸² *Ibid.*

одређеним околностима треба пажљиво балансирати са заштитом њихове безбедности и права.

Принцип заштите узбуњивача подразумева обавезу надлежних органа или институција да промптно реагују на пријаве узбуњивача и спроведу адекватну истрагу о наводима које су узбуњивачи изнели. Циљ је обезбедити брзу реакцију ради спречавања евентуалних штетних последица по јавни интерес или појединце, као и осигурати да узбуњивачи не буду изложени дуготрајном стресу или ризику због одлагања поступања надлежних институција. Ово осигурава ефикасност система заштите узбуњивача и повећава поверење јавности у његову делотворност. Право узбуњивача да укажу на обавештење у складу са националним оквиром још један је важан принцип.⁸³ Овај принцип подразумева да узбуњивачи имају право да, у грађанским, кривичним или управним поступцима, истакну чињеницу да су поднели обавештење о неправилностима у складу са националним правним оквиром. Ово им омогућава да се заштите од негативних последица, као што су одмазда или притисци, јер могу доказати да су деловали у јавном интересу и у складу са законом.

Принцип обрнутог терета доказивања штити узбуњиваче од одмазде тако што, у случају да узбуњивач може да докаже да је трпео негативне последице (нпр. отказ, деградација, мобинг), послодавац мора да докаже да те последице нису настале због узбуњивања. Ово олакшава положај узбуњивача и чини послодавце одговорним за своје поступке, смањујући ризик од одмазде. Привремена заштита у очекивању исхода грађанског поступка обезбеђује да узбуњивачи добију привремену заштиту док траје судски или управни поступак у вези са њиховим случајем. То може укључивати привремену забрану отпуштања, промене радног места или других негативних мера до коначног исхода поступка. На овај начин, узбуњивачи су заштићени од непосредних негативних последица док се не утврди правна ваљаност њихових обавештења. Периодичне контроле–делотворности оквира радног законодавства подразумевају да националне власти редовно контролишу и процењују делотворност законских и институционалних оквира који штите узбуњиваче.

⁸³ Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, Council of Europe, adopted on 30 April 2014.

4. НОРМАТИВНИ ОКВИР УЗБУЊИВАЊА У СРБИЈИ

Нормативни оквир заштите узбуњивача у Србији примарно чини Закон о заштити узбуњивача. Овај закон је донет и ступио је на снагу током 2014. године.⁸⁴ Све до доношења Закона о заштити узбуњивача⁸⁵, којим су уређени механизми посебне заштите конкретнима категоријама лица, ова заштита је раније била постигнута аналогном применом других закона и правних прописа. Примењивани су бројни и различити закони, како би се попуниле различите правне празнине а ми ћемо овде споменути само неке од закона који су раније били примењивани. У зависности од области у којој се узбуњивање јављало, примењивали су се различити закони. Посебно треба издвојити Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, као и Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, али и Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције.⁸⁶ На овом месту, биће приказани ови закони, те ћемо се осврнути на њихову садржину и питања која су уређивали, а која су се примарно односила управо на институт узбуњивача.

Пре доношења Закона о заштити узбуњивача 2014. године, правни оквир за заштиту узбуњивача у Србији био је заснован на одредбама неколико закона и подзаконских аката. Кључну улогу у том периоду играо је Закон о државним службеницима, који је регулисао поступање државних службеника и делимично пружао оквир за заштиту оних који пријаве неправилности у државној администрацији.⁸⁷ Поред тога, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја омогућавао је приступ информацијама које би могле указивати на злоупотребе или неправилности, чиме је индиректно штитио оне који су те информације откривали.⁸⁸ Допринос заштити узбуњивача такође је давао и Закон о Агенцији за борбу против корупције, који је предвидео механизме за пријављивање корупције и заштиту лица која су у том процесу учествовала. Као додатак, Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију,

⁸⁴ Закон о заштити узбуњивача.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Мартић М., Шарац М., *Приручник за примену Закона о заштити узбуњивача*, USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2015, стр. 11.

⁸⁷ Закон о државним службеницима ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)

⁸⁸ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021)

усвојен од стране Агенције, представљао је важан инструмент за заштиту узбуњивача, јер је утврђивао поступак и мере које се предузимају у циљу њихове заштите.⁸⁹ Иако је правни оквир био фрагментиран и недовољно свеобухватан, ови прописи су представљали основу за накнадно доношење Закона о заштити узбуњивача, којим је пружен јаснији и систематичнији приступ заштити права лица која пријављују неправилности. Овај закон је успоставио институционални и процесни оквир за заштиту узбуњивача, обезбеђујући боље услове за борбу против корупције и неправилности у Србији.

4.1. Развој правне заштите узбуњивача

Еволуција законодавства у овој области почела је релативно касно. Први кораци у регулацији предузети су у области корупције, као засебног феномена, односно појаве, која је изискивала деловање и брзу друштвену реакцију. Закон о Агенцији за борбу против корупције⁹⁰ (ЗАБПК) усвојен је 2008. године а његова примена почела је 2010. године. Теорија стоји на становишту да ЗАБПК је омогућио институционализацију борбе против корупције оснивањем Агенције као нарочитог самосталног и независног државног органа задуженог да надзире и спречава сукоб интереса при вршењу јавних функција, да одлучује о повредама ЗАБПК, регулише увођење планова интегритета, спроводи управне поступке у вези са спречавањем сукоба интереса и других облика корупције и да води различите службене евиденције у вези имовине јавних функционера и др. С тим у вези, Агенцији су поверене значајне надлежности, нарочито у погледу спречавања сукоба интереса и повреда закона.⁹¹

Овим законом уређују се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог закона, увођење планова интегритета, као и друга питања од значаја за рад Агенције. Дакле, јасно је да се у једном делу закона решава питање које се посредно тиче заштите узбуњивача. Појам сукобона интереса је кроз одредбе овог закона одређен као сукоб

⁸⁹ Закон о Агенцији за борбу против корупције ("Сл. гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење, 8/2015 - одлука УС и 88/2019).

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 14.

приватног и јавног интереса. Сукоб интереса је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес.

Сукоб интереса представља озбиљан проблем у домену јавне службе, јер угрожава поверење грађана у интегритет и објективност јавних функционера. У контексту заштите узбуњивача, ова норма је посебно важна јер узбуњивачи често указују на сукобе интереса као део својих открића о незаконитим или неетичким радњама. Приватни интерес може укључивати финансијску корист, личне или породичне односе, или друге професионалне интересе који су у супротности са обављањем службених дужности. Овај сукоб може бити стваран, потенцијални или перцепцијски:

- Стваран сукоб интереса: Када постоји директан конфликт између приватног интереса функционера и његових службених дужности.

- Потенцијални сукоб интереса: Када постоји могућност да приватни интерес у будућности може утицати на службене дужности.

- Перцепцијски сукоб интереса: Када околности изгледају као да би приватни интерес могао утицати на службене дужности, чак и ако стварног сукоба нема.⁹²

Јавни интерес се односи на деловање у корист друштва у целини, без фаворизовања појединаца или група. Сукоб интереса угрожава јавни интерес јер може довести до доношења одлука које нису у најбољем интересу заједнице, већ служе приватним интересима појединца. То нарушава поверење јавности у интегритет јавних служби и може резултирати корупцијом и неефикасношћу. Узбуњивачи играју кључну улогу у идентификацији и пријављивању сукоба интереса. Они често раде унутар организације и имају приступ информацијама које су недоступне јавности или надзорним телима. Пријављивање сукоба интереса може помоћи у спречавању незаконитих активности, заштити јавних средстава и осигуравању да одлуке буду доношене у најбољем интересу јавности. Закон прописује низ мера које се у односу на конкретног функционера могу изрећи, уколико прекрши забрану која постоји у погледу забране сукоба интереса. Заштита узбуњивача је кључна како би се охрабрило пријављивање сукоба интереса без

⁹² Derenčinović Ruk, M., Restrukturiranje društava u poteškoćama i tržište kapitala—vrste i upravljanje sukobom interesa. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(4 Posebni broj), 2018, 1655-1680.

страха од одмазде. Ефикасна имплементација закона о сукобу интереса и заштити узбуњивача захтева стални надзор и периодичне ревизије како би се осигурала делотворност:

Закон о државним службеницима⁹³ измењен је 2009. године ради регулисања посебних обавеза пријављивања корупције непосредно претпостављеном или другом руководиоцу и обезбедио заштиту и забранио штетне последице у таквим случајевима.⁹⁴ Први облик специјалне заштите „узбуњивача“ уведен је новелом Закона о државним службеницима од 2009. године. Њеним одредбама зајемчена је заштита државних службеника и намештеника који писмено обавесте непосредно претпостављеног или руководиоца да су, у вези са обављањем послова, дошли до сазнања да је функционер, државни службеник или намештеник у државном органу у којем раде извршио радње корупције.⁹⁵ „Иако је наслов члана 23а „дужност обавештавања о сумњи постојања корупције“, у самом члану се државни службеник или намештеник обавезују да писмено обавесте непосредно претпостављеног или руководиоца, ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради. У наведеном члану ЗДС говори се о сазнању да је извршена радња корупције, а не о сумњи. Тако се поставља питање зашто је ова одредба нашла своје место у Закону о државним службеницима када је чланом 332. Кривичног законика исто понашање предвиђено као радња кривичног дела непријављивање кривичног дела за које је службено или одговорно лице сазнало у вршењу своје дужности. Наведено дело из става 2 наведеног члана чини службено или одговорно лице које свесно пропусти да пријави кривично дело за које је сазнало у вршењу своје дужности, уколико се за то дело може изрећи пет година затвора или тежа казна. За кривична дела: примање мита (чл. 367. КЗ), давање мита (чл. 368. КЗ), трговина утицајем (чл. 366. КЗ), злоупотреба службеног положаја (чл. 359. КЗ), што су све кривична дела са елементима корупције, може се изрећи казна затвора од пет година, те су она свакако обухваћена обавезом пријављивања, тј. непријављивање ових дела потпада под кривично дело из чл. 332 ст. 2 Кривичног законика.“⁹⁶

⁹³ Закон о државним службеницима.

⁹⁴ Јеринић Н., *op. cit.*, 2020, стр. 153.

⁹⁵ Закон о државним службеницима.

⁹⁶ *Ibid.*

Закон о раду Републике Србије⁹⁷ на свеобухватан начин обезбеђује материју радног права и радно правне односе.⁹⁸ Према томе, чланом 13. Закона о раду призната су следећа права радника на синдикално организовање и деловање: „запослени непосредно, односно преко својих представника, имају право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада.“ Ове норме само на општи начин решавају питања која се односе на деловање узбуњивача. Међутим, ни овај закон не препознаје сам тај појам као адекватан, нити га користи у терминологији.

Националном стратегијом за борбу против корупције за период 2013-2018. године⁹⁹ и пратећим Акционим планом¹⁰⁰ предвиђено је према образложењу предлога Закона о заштити узбуњивача упућеног Народној скупштини, успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача, односно лица која пријаве сумњу на корупцију.¹⁰¹ „Право узбуњивања је по својој правној природи зајемчено конвенцијско и конституционално људско право - као право саопштавања информација од стране узбуњивача који обелодањују информације о незаконитостима и због тога трпе одмазду. Право на узбуњивање и заштита узбуњивача је важан фактор борбе против корупције и незаконитости, у интересу је развоја демократског друштва и због тога се и Европски суд за људска права у бројним случајевима бавио повредом овог права. Европски суд за људска права установио је у овим одлукама критеријуме помоћу којих се одређује да ли је мешање у право на слободу изражавања (узбуњивање) било оправдано, па је тако разматрао важност датог обавештења за јавни интерес, да ли је појединац имао алтернативне канале за давање обавештења, веродостојност датог обавештења, мотиве појединца, уколико постоји штета, да ли је она већа од штете на коју се обавештењем указује, и тежину наметнуте санкције по појединца и њене последице.“¹⁰²

Конвенција УН за борбу против корупције¹⁰³ у члану 33. предвиђа да држава чланица треба да размотри могућност да уведе одговарајуће мере у сопствени правни систем,

⁹⁷ Закон о раду Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 (чл. 110-119. нису у пречишћеном тексту, 13/2017 - Одлука УС РС и 113/2017. Види: аутентично тумачење - 95/2018. Види: Закључак УС РС - 22/2011. Види: Одлуку УС РС - 79/2011).

⁹⁸ Перих С., *Пристојан рад*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 170-173.

⁹⁹ Национална стратегија за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 57/13).

¹⁰⁰ Акциони план уз националну стратегију за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 79/13).

¹⁰¹ Андрејевић С., *Судска заштита узбуњивача*, Београд, 2015, стр. 172.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Конвенција УН за борбу против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/05).

како би заштитила од неоправданог третмана појединце који у доброј вери и разумном уверењу пријаве надлежним органима било какве чињенице у вези са преступима установљеним овом конвенцијом.¹⁰⁴

Грађанскоправна конвенција против корупције СЕ у члану 9 одређује у погледу заштите узбуњивача да би свака страна уговорница требало да, својим интерним процедурама, обезбеди одговарајућу заштиту против неоснованог санкционисања запослених који имају разумних основа за сумњу да постоји корупција и који у најбољим намерама то пријаве надлежним појединцима или властима.¹⁰⁵

Конвенција МОР-а број 158. о престанку радног односа на иницијативу послодавца¹⁰⁶ била је први документ којим се потврђује да се подношење жалбе или учешћа у поступку који се води против послодавца у односу на наводно кршење закона или прописа или надлежним управним органима неће сматрати ваљаним разлогом за престанак радног односа.¹⁰⁷ „Сигурност запослења, односно професионална сигурност је други сегмент принципа сигурности на раду. За огромну већину радно способних грађана који економско-социјалну сигурност себи и својој породици граде зарадом по основу радног односа, сталност запослења и стабилност радног односа животни је циљ. Са текућом друштвено-економском кризом, глобалном рецесијом светске привреде, техничко-технолошким променама, наћи посао (пристојан посао) и како га сачувати, је умеће и вештина живљења, са којом се суочава савремени, па и индустријски развијен свет. Осим за раднике, сталност и стабилност једном добијеног запослења има прворазредни економско-социјални, политички, морални, па и етички значај и за послодавце, државу и међународну заједницу, у крајњој линији. У сигурност рада су уткане егзистенцијалне потребе човека, што је разлог сталне ургентности овог проблема, и његовог третирања на мултидисциплинарном нивоу.“¹⁰⁸

¹⁰⁴ Андрејевић С., *op.cit.*, 2015, стр. 172.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Члан 24. Закона о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/09.)

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Перић С., *op.cit.*, 2011, стр.83.

4.2. Право на узбуњивање у Закону о заштити узбуњивача

Право на узбуњивање уређено је Законом о заштити узбуњивача као право саопштавања информација, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавезе државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача.¹⁰⁹ Према томе, одређено је и значење израза у смислу овог закона, па је тако:“

- 1) „узбуњивање“ - откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера (члан 2 тачка 1);
- 2) „узбуњивач“ - физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;
- 3) „послодавац“ - орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;
- 4) „одговорно лице“ - лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности;
- 5) „радно ангажовање“ - радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца;
- 6) „овлашћени орган“ - орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе или носилац јавних овлашћења надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са законом;

¹⁰⁹ С. Андрејевић, Правни положај узбуњивача и привремене мере ради заштите узбуњивача од одмазде.

<https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Pravni%20polozaj%20uzbunjivaca%20i%20priv.%20mere%20radi%20zastite%20uzbunjivaca%20od%20odmazde%20-%20Snezana%20Andrejevic.pdf> , приступљено 01.06.2024. године.

- 7) „штетна радња“ - свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.¹¹⁰

4.3. Обим заштите узбуњивача

Закон о заштити узбуњивача најобимније регулише поступак унутрашњег узбуњивања¹¹¹, а то нас наводи на закључак да је законодавац имао намеру да се највећи број узбуњивања разрешава на унутрашњем плану, тј. тамо где је преступ и настао.¹¹² „Систем унутрашњег узбуњивања се успоставља на нивоу одређеног државног органа, привредног друштва или друге организације, како би се омогућило благовремено упознавање управе са недопуштеним поступањима у овим радним срединама, као и испитивање тих информација. То не искључује, међутим, и заобилажење уобичајене хијерархије у случајевима када је то неопходно, нпр. због ризика од лажног осуђивања, злоупотребе и манипулација.“¹¹³

Сам закон није превише обиман. Наиме, сам закон се састоји од 40 чланова, који су подељени у шест засебних глава. Прва глава закона односи се на уводне одредбе у којима се објашњени појмови на којима почива уређење института узбуњивача. Друга глава садржи опште одредбе о узбуњивању и праву на заштиту. Затим следи глава у којој је детаљно описан процесни аспект узбуњивања, односно која садржи детаљно описан ток одвијања овог поступка. Четврта глава се односи на питање заштите узбуњивача и накнаде штете. Коначно, последње две главе се традиционално, како је иначе пракса у нашим законима односи на казнене одредбе и прелазне и завршне одредбе.

У уводном делу закона, јасно је прописано да је забрањено спречавање узбуњивања.¹¹⁴ Ова норма је општег карактера. Поред тога, реч је о императивној норми, која јасно и недвосмислено забрањује било какав вид деловања које има за циљ да спречи деловање узбуњивача. Карактер императивности ове норме додатно је појачан

¹¹⁰ Закон о заштити узбуњивача.

¹¹¹ Унутрашње узбуњивање уређено је у чл. 14-17 ЗЗУ.

¹¹² Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 195.

¹¹³ Ковачевић Љ., „Однос између система унутрашњег и спољашњег узбуњивања и особености заштите запосленог узбуњивача у оквиру њих“, У: *Радно и социјално право*, Београд, 2015, стр. 50.

¹¹⁴ Закон о заштити узбуњивача, члан 3.

околношћу да је прописано да ни један интерни акт послодавца не може дерогирати ове одредбе.

Заштита узбуњивача представља један од основних механизма за осигурање транспарентности и одговорности у различитим секторима друштва. У уводном делу закона, јасно је прописано да је забрањено спречавање узбуњивања, што представља кључни корак у правној заштити оних који су спремни да изнесу неправилности и корупцију на видело. Ова норма, која је општег карактера, императивно забрањује било какав вид деловања усмереног на спречавање узбуњивача у њиховим акцијама. У наставку ћемо детаљније размотрити значај и утицај ове норме, као и њену примену у пракси. Императивност норме значи да је она обавезујућа и да се не може мењати интерним актима или нижим прописима, ако је послодавац усвоји не може је дерогирати или умањити заштиту коју закон пружа. Забрана спречавања узбуњивања поставља јасну границу чиме се гарантује да узбуњивачи могу деловати без страха од репресалија или одмазде.

У пракси, ова норма има значајан утицај на радне односе и културу унутар организација. Послодавци су дужни да обезбеде услове у којима је узбуњивање подржано и заштићено, што често укључује едукацију запослених о њиховим правима и обавезама, као и успостављање јасних процедура за пријављивање неправилности. Поред тога, надзорна тела и судови имају улогу у осигурању да се ове норме доследно примењују и да се кршења адекватно санкционишу. Забрана спречавања узбуњивања као императивна норма представља кључни механизам за заштиту узбуњивача и осигурање транспарентности у раду организација. Ова норма, својом формулацијом и применом, обезбеђује да узбуњивачи могу без страха и са највећим степеном заштите изнети информације о неправилностима, чиме се значајно доприноси борби против корупције и других облика злоупотребе. Примена ове норме у пракси захтева активну улогу послодавца, запослених и надзорних органа, како би се осигурало да се узбуњивачи могу осећати сигурно и охрабрено да делују у интересу јавног добра.¹¹⁵

Такође, кроз уводни део закона јасно је прописано да је забрањено предузимање било какве штетне радње.¹¹⁶ При томе, законодавац не одређује јасно шта се има сматрати штетном радњом. Напротив, остављено је лицима која примењују закон да у сваком

¹¹⁵ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 195

¹¹⁶ Закон о заштити узбуњивача, члан 4.

конкретном случају анализирају која ситуација се има сматрати штетном. „Штетна радња” је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.¹¹⁷ Овај појам је јасно регулисан и кроз законске одредбе о чему је претходно било речи. Поред заштите која се пружа кроз претходни члан, на овај начин се јасно ставља до знања шта се има сматрати штетним у односу на конкретног узбуњивача. Штетна радња заправо представља сваки вид дискриминације који се може јавити у односу на ова лица.

Право на заштиту узбуњивача посебно је декларисано чланом 4 закона. Наиме, овим чланом је јасно прописано да узбуњивач има право на заштиту ако: 1) изврши узбуњивање код послодавца овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом; 2) открије поверљиве информације у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње; 3) би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.¹¹⁸ На овом месту, анализираћемо наведени члан детаљно. Одредба која прописује право на заштиту узбуњивача поставља специфичне услове који морају бити испуњене да би узбуњивач био заштићен. Реч је о ситуацијама у којима је оправдано пружити заштиту узбуњивачу. Ови услови су кључни за разумевање и примену закона о узбуњивању и представљају темељ за правну заштиту узбуњивача. Целокупна каснија заштита која постоји у закону представља даље разрађивање одредаба овог члана.

Прва ситуација у којој се пружа заштита узбуњивачу, односно си се на околност да се мора извршити узбуњивање у складу са законом, било код послодавца, овлашћеног органа или јавности. Овај услов осигурава да се процес узбуњивања одвија у оквирима правног система и пружа структурисан приступ за изношење информација. Узбуњивање код послодавца је прва линија пријављивања и подстиче интерно решавање проблема. Ако се неправилности могу решити унутар организације, могу се избећи компликације које доноси јавно изношење информација. Појам овлашћених органа односи се на државне или независне институције задужене за истрагу и процесуирање неправилности. Узбуњивачи који пријаве овим органима могу очекивати формалну

¹¹⁷ Библија В., „Законско и подзаконско регулисање заштите узбуњивача” *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 89(5-8), 2016, стр. 296-311.

¹¹⁸ Закон о заштити узбуњивача, члан 5.

истрагу и правну заштиту. Такође, кроз формулацију законске одредбе наводи се и појам јавности. У одређеним околностима, када други начини пријављивања нису могући или су неефикасни, узбуњивач може изнети информације у јавност. Ипак, овакво деловање је донекле одређено као *ultima ratio*. Ово је најосетљивији начин, јер може имати значајне последице по све актере.

Узбуњивач се може суочити са озбиљним последицама, укључујући губитак посла, правне санкције или одмазду у виду деградирања или дискриминације на радном месту. Управо зато је важна адекватна заштита узбуњивача. Наиме, иако су и раније постојали закони који су настојали да пруже адекватну правну заштиту узбуњивачима, у пракси ова заштита често није била довољна или правовремена. Због тога, они су били изложени различитим личним и професионалним ризицима. Нови Закон о заштити узбуњивача, који се тренутно примењује у Србији настоји управо да пружи адекватну заштиту, како њихове позиције на радном месту не би биле угрожене. Већ је раније у раду назначена морална компонента деловања узбуњивача. Појединци који се одлуче на овај корак често се суочавају са ризиком од губитка посла, дискриминације или чак одмазде од стране својих колега или надређених. Осим тога, узбуњивачи се често суочавају са притисцима да задрже информације за себе или да се повуку из јавности како би заштитили интересе организације. Инсајдерска карактеристика узбуњивања представља кључни механизам за откривање неправилности и коруптивних пракси унутар организација.

Сходно закону, прописани су рокови у којима може доћи до откривања поверљивих информација. Одређен је субјективни рок, чија је дужина прописана као једна година од сазнања.¹¹⁹ Овај рок осигурава да узбуњивачи брзо реагују на неправилности које открију. Брза реакција је често кључна за спречавање даље штете и осигурање правовремене истраге. Објективни рок је знатно дужи и износи десет година од извршења радње. Овај дужи рок признаје да неке неправилности могу остати скривене или непримећене дуги низ година. Узбуњивачи тако имају довољно времена да пријаве неправилности чак и ако их открију дуго након што су се десиле. Субјективни рок тече унутар објективног и једном када истекне објективни, нема места даљем току субјективног рока.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Водинелић В., Станковић О., *Грађанско право-општи део*, Номос, Београд, 1998, стр. 74.

У тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације би поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.¹²¹ Реч је о специфичном правном стандарду. Овај услов је кључан да би се одредила оправданост узбуњивања. Закон овде користи објективни стандард како би проценио да ли је узбуњивач поступио разумно. Ово значи да узбуњивач не мора бити стручњак у одређеној области, већ је довољно да информације које износи изгледају веродостојне и истините просечном посматрачу са сличним знањем и искуством. Уместо да се тражи "добра вера," што укључује субјективну процену мотива, овај услов се фокусира на објективну разумност веровања узбуњивача у истинитост информације. Ово осигурава да чак и ако се испостави да информација није тачна, узбуњивач и даље може бити заштићен ако је имао оправдане разлоге за своје веровање.¹²²

Одредба о праву на заштиту узбуњивача поставља јасне и прецизне услове које узбуњивачи морају испунити како би били заштићени. Ови услови обезбеђују структурисан и правно признат начин изношења информација о неправилностима, постављају временске оквире за пријављивање и користе објективни стандард за процену оправданости узбуњивања. Имплементација ових принципа је од суштинског значаја за осигурање ефикасне заштите узбуњивача и промовисање транспарентности и одговорности у свим сферама друштва.

Законодавац је препознао потребу да пружи заштита лицима која су повезана са узбуњивачем. У овом случају се у првом реду ради о члановима његове породице, као и другим блиским лицима, која не смеју бити изложена никаквој дискриминацији због своје везе са узбуњивачем. Повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.¹²³ Терет доказивања се у овом случају налази на лицу које тврди да је према њему предузета одређена штетна радња. Неопходно потребан је услов да је до те штетне радње дошло управо због везе са узбуњивачем. Ипак, оно што се може приметити јесте да закон не одређује појам повезаних лица. Реч је о оним категоријама лица које се на основу Закона о привредним друштвима¹²⁴, али и другим правним актима могу сматрати повезаним. Један део теорије стоји на становишту да се лицима повезаним са

¹²¹ Закон о заштити узбуњивача, члан 5.

¹²² Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 48.

¹²³ Закон о заштити узбуњивача, члан 6.

¹²⁴ Закон о привредним друштвима.

узбуњивачем могу сматрати и лица која пружају додатне информације у вези са узбуњивањем или која на различите начине помажу узбуњивачу.¹²⁵ На овај начин долази до проширења обима заштите.

Лица која су повезана са узбуњивачем могу бити изложена ризику одмазде од стране послодавца или других лица против којих је узбуњивање усмерено. Ова одмазда може имати различите облике, укључујући отпуштање, деградацију, узнемиравање или друге видове репресије. Пружање заштите овим лицима подстиче их да активно учествују у процесу узбуњивања без страха од негативних последица. Ово је важно за откривање и доказивање неправилности, јер често више људи мора да се укључи како би се открила целокупна слика неправилности. Заштита лица која помажу узбуњивачу подстиче културу интегритета и транспарентности у радном окружењу. Ово помаже у изградњи поверења у институције и процесе заштите узбуњивача.

Закон о заштити узбуњивача пружа заштиту и оним лицима које учине вероватним да је према њима предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу, погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.¹²⁶ Дакле, реч је о ситуацији у којој су информације до надлежних органа дошле анонимно, али је у радном окружењу извршен акт дискриминације према конкретном лицу јер се погрешно држало да је управо оно учинило информације доступним. Овакав обим заштите јасно указује на чињеницу да деловање узбуњивача ни на који начин не може бити подвргнуто дискриминаторним понашањима и различитим ризицима. *Ratio legis* ове норме лежи у превенцији и санкционисању сваког облика одмазде или репресије, чиме се обезбеђује да нико не буде неправедно оштећен због претпоставке да је узбуњивач. Ова мера подстиче слободно изражавање и пријављивање неправилности, јер се тиме обезбеђује свеобухватна заштита и елиминише страх од погрешне идентификације и њених последица.

Лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације.¹²⁷ Смисао ове норме је у заштити интегритета службених лица која у оквиру својих дужности пријављују незаконите радње или неправилности.

¹²⁵ Ђуровић Ј., „Анализа најбољих пракси заштите узбуњивача“, *Администрација и јавне политике година 5, број 2/2019*, 2019, стр. 47-90.

¹²⁶ Закон о заштити узбуњивача, члан 7.

¹²⁷ *Ibid*, члан 8.

Ова одредба обезбеђује да службена лица могу слободно и без страха од одмазде вршити своје дужности у циљу откривања и спречавања неправилности и корупције, чиме се јача укупна транспарентност и одговорност у јавном сектору. Овим се јача поверење у институције и подстиче професионална етика и законито поступање. Као и када је реч о повезаним лицима, појам службене дужности уређен је другим законима.

Лице које тражи податке у вези са информацијом, има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.¹²⁸ Одредба која предвиђа да лице које тражи податке у вези са информацијом има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података, има за циљ да прошири заштиту на оне који активно истражују и траже информације о неправилностима. Ова мера подстиче истраживање и откривање неправилности и корупције, осигуравајући да се ниједно лице не може казнити или ставити у неповољан положај због настојања да прикупи релевантне податке који могу довести до откривања незаконитих радњи. На тај начин, закон јача транспарентност и охрабрује проактивно деловање у борби против корупције и других неправилности.

Читав сет правила штити податке који се односе на идентитет узбуњивача. Наиме, одредбама закона јасно је прописано да лице које има информације о идентитету узбуњивача дужно је да исте штити. Једини начин да се ови подаци учине доступним јавности јесте да се сам узбуњивач сагласи са тим. Ипак, оно што је важно јесте околност да подаци морају бити чувани или касније обелодањени поштујући регулативу која се односи на заштиту података о личности. Област која се односи на заштиту података о личности регулисана је одредбама посебног закона у домаћем праву. То је Закон о заштити података о личности, који је ступио на снагу и са чијом се применом почело током 2018. године.¹²⁹

Обавезу чувања података о личности који се односе на узбуњивача имају сва лица која посредно или непосредно дођу до тих информација. Закон не наводи таксативно која су то лица, остављајући на тај начин широке могућности прилагођавања потребама фактичког стања у сваком конкретном случају. Лице овлашћено за пријем информације дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет

¹²⁸ *Ibid*, члан 9.

¹²⁹ Закон о заштити података о личности ("Сл. гласник РС", бр. 87/2018).

може бити откривен надлежном органу, ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку.¹³⁰ Основни циљ ове одредбе је заштита узбуњивача од потенцијалних штетних последица које могу настати као резултат откривања његовог идентитета.¹³¹ Обавештавањем узбуњивача о могућности откривања и мерама заштите, законодавство настоји да смањи страх и несигурност узбуњивача, чиме се подстиче пријављивање неправилности.

Још један значајан аспект је ефективност правосудног система. Понекад је откривање идентитета узбуњивача неопходно да би надлежни органи могли ефективно да истраже и поступи по пријављеним неправилностима.¹³² Ова одредба осигурава да поступак може бити спроведен без ометања, али уз адекватну заштиту узбуњивача. Закон настоји да успостави равнотежу између потребе за транспарентношћу и заштитом приватности узбуњивача. Ово је постигнуто кроз строг услов за откривање идентитета – само када је то неопходно и уз претходно обавештавање узбуњивача.

Узбуњивач мора бити свестан потенцијалних ризика и мера заштите пре него што одлучи да пријави неправилности. Обавештавање узбуњивача омогућава му да донесе информисану одлуку и да се припреми за могуће последице. Ово је кључно за осигурање да узбуњивачи имају поверење у систем и да се не устручавају да пријаве неправилности када је то неопходно. Одредба која прописује обавезу обавештавања узбуњивача о могућности откривања његовог идентитета и мерама заштите представља важан механизам у заштити узбуњивача. Ова норма је дизајнирана да обезбеди транспарентност, одговорност и заштиту, чиме се подстиче пријављивање неправилности и осигурава ефикасност правосудног система. Пружање адекватних информација узбуњивачу је кључно за осигурање његове сигурности и охрабривање да предузме кораке за пријављивање неправилности. Ако је у току поступка неопходно да се открије идентитет узбуњивача, лице овлашћено за пријем информације дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача.¹³³

Закон изричито прописује забрану злоупотребе узбуњивања. Проблематика злоупотребе узбуњивања регулисана је законом, односно сама по себи представља

¹³⁰ Закон о заштити узбуњивача, члан 7.

¹³¹ Мартић М., *Положај узбуњивача у кривичном поступку*, докторска дисертација, Београд, 2000, стр. 96.

¹³² *Ibid.*, стр. 211.

¹³³ *Ibid.*

законску категорију. Забрањена је злоупотреба узбуњивања.¹³⁴ И у овом случају реч је о императивној норми, која није ни на који начин подложна дерогацији. Међутим, сама проблематика злоупотребе узбуњивања је широко постављена, те у том смислу Закон прецизно дефинише које се ситуације и околности имају сматрати злоупотребом узбуњивања у сваком конкретном случају. Злоупотребу узбуњивања врши лице које: 1) достави информацију за коју је знало да није истинита; 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.¹³⁵

Први део одредбе се односи на ситуацију у којој лице свесно доставља информацију која није истинита. Овде се разматра намера и знање узбуњивача у тренутку достављања информације. Уколико узбуњивач зна да је информација лажна, његова акција се сматра злоупотребом узбуњивања. Дакле, јасно је да је у овом случају неопходно да се кумулативно испуне и објективне и субјективне претпоставке које се могу јавити. Објективне се односе на околност да је информација неистинита, односно лажна. Субјективне околности тичу се чињенице да лице има сазнања о томе, односно да у конкретном случају зна да је одређена информација лажна.¹³⁶ Лажне информације могу имати озбиљне последице, укључујући нарушавање репутације невиних лица, узнемиравање и одвраћање ресурса од правих проблема. Због тога је важно да се обезбеди да узбуњивање буде засновано на истинитим и провереним информацијама. Како би се заштитила делатност узбуњивача, неопходно је да се гарантује да информације које они доставе надлежним лицима увек морају бити истините.

Други део одредбе се односи на злоупотребу узбуњивања у сврху стицања противправне користи. Овде се мисли на ситуацију када узбуњивач, поред подношења информације о неправилности, тражи неку врсту личне користи која је противзаконита. Овај вид злоупотребе подрива саму суштину узбуњивања, јер претвара узбуњивача у лица које користи механизам за личну добит, а не за опште добро и правду.¹³⁷ Противправна корист може бити у различитим облицима, као што су новчана накнада, промоција, или нека друга врста привилегије. Овакво понашање не само да

¹³⁴ Закон о заштити узбуњивача, члан 11.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Кресоја, М., *op.cit.*, 2016, стр. 94-116.

¹³⁷ *Ibid.*

компромитује узбуњивача, већ и нарушава поверење у сам систем узбуњивања и правну заштиту коју он пружа.¹³⁸

Основни циљ ове одредбе је заштита интегритета система узбуњивања. Успостављање јасних критеријума и ограничења за узбуњивање осигурава да се овај механизам користи само у легитимне сврхе, а не за личну добит или наношење штете невиним лицима. Законодавци су ову одредбу увели како би спречили злоупотребе које могу довести до дестабилизације система и губитка поверења у процес узбуњивања. Закон настоји да заштити и узбуњиваче и оне који су потенцијално оптужени од неоснованих и злонамерних оптужби. Успостављањем строгих правила и санкција за злоупотребу, закон обезбеђује да се механизам узбуњивања користи одговорно и у складу са највишим етичким стандардима.

Одредба о злоупотреби узбуњивања има кључну улогу у очувању интегритета и ефикасности система заштите узбуњивача. Дефинисањем и санкционисањем злоупотреба, закон обезбеђује да узбуњивачи делују у добром веровању и са искреном намером да открију неправилности, а не да остваре личну корист или нанесу штету другима. Овај правни оквир ствара услове за правичност, транспарентност и одговорност, што је неопходно за успешно функционисање механизма узбуњивања и заштите јавног интереса. Такође, приметно је да Закон својство узбуњивача признаје искључиво физичким лицима, иако је познато да узбуњивање могу вршити и правна лица (нпр. удружења грађана, медији и сл.). Посебну пажњу наш законодавац је посветио заштити података о личности узбуњивача, те је у члану 10, ставу 1, наведено да је лице које је овлашћено за пријем информације дужно да штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач не сагласи са откривањем тих података, а наведено у складу са законом којим се уређује заштита података о личности. Ставом 2 истог члана је ова дужност чувања информација проширена и на свако друго лице, без обзира на његово својство. Ставом 3 је предвиђено да узбуњивач мора бити обавештен о могућности откривања његовог идентитета надлежном органу, уколико без откривања идентитета није могуће поступање надлежног органа, док став 4 потврђује још једном обавезу обавештавања узбуњивача о евентуалном откривању његовог идентитета, уколико је то неопходно.¹³⁹ Међутим, остаје нејасно због чега се након свих ових одредби у члану 10.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Закон о заштити узбуњивача, члан 10.

не прописује санкција у случају да лице које прима и чува информације о узбуњивању открије податке о узбуњивачу. Ово се питање поставља из разлога што без санкције ова норма губи на својој тежини и значају, с обзиром на то да не постоје никакве последице у случају њеног непоштовања. Такође, овде треба скренути пажњу да је у упоредној пракси такво поступање строго кажњиво, па чак и затворском казном, што говори о значају овог питања и његове адекватне заштите.

4.4. Врсте узбуњивања

Одредбама Закона о узбуњивању детаљно су регулисана питања која се односе на сам поступак узбуњивања, односно која се тичу самог процесног момента који постоји и јавља се у овом случају. На овом месту анализираћемо одредбе које се односе на проблематику заштите конкретних категорија лица.

Закон прописује да узбуњивање може бити унутрашње или спољашње, као и узбуњивање јавности.¹⁴⁰ Као критеријум поделе, односно класификације у овом случају се узима питање, односно околност из ког извора, односно одакле узбуњивање долази. Конкретно, важно је утврдити у каквој је вези узбуњивач са оним према коме се узбуњивање врши. Унутрашње узбуњивање је откривање информације лицу које је послодавац овластио за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем. Ово лице је дужно да реагује одмах по добијању информације без одлагања, а најкасније 15 дана од пријема информације. Такође, овлашћено лице је дужно, као и сва лица која дођу у додир са подацима о личности узбуњивача, да те податке штити. И на крају, ово лице је дужно да узбуњивачу пружи све информације о току поступка и увид у сву документацију везану за узбуњивање.¹⁴¹

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу изван послодавца код кога је узбуњивач запослен, а то може бити јавно тужилаштво, надлежна инспекција, Повереник за информације од јавног значаја, Агенција за борбу против корупције.¹⁴² Узбуњивање јавности је откривање информације јавности путем средстава

¹⁴⁰ Закон о заштити узбуњивача, члан 12.

¹⁴¹ Стојановић Ј., Матовић Д., Радомировић В., *Приручник за узбуњиваче*, Удружење Еутопија, Београд, 2015, стр. 15.

¹⁴² *Ibid.*

јавног информисања, али узбуњивач то може учинити и лично, на јавном скупу, путем интернета, на свом блогу или преко друштвених мрежа.¹⁴³

Такође, питање садржаја информација које се чине доступним послодавцу посебно је регулисано. Информација садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера.¹⁴⁴ Дакле, јасно је да је реч о информацијама од јавног значаја, односно информација којима се штити примарно јавни интерес. Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.¹⁴⁵ Ипак, као што смо раније у истраживању указали, постојање ових информација није неопходно, нити нужно, посебно имајући у виду чињенице које се односе на околност да су подаци о узбуњивачу претежно тајни и да његова безбедност не сме ни на који начин да буде угрожена. Послодавац и овлашћени орган дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења.

Када је реч о обавезама послодавца, прописан је низ правила, која имају за циљ да обезбеде да се поступак узбуњивања одвија неометано. Управо је послодавац тај који треба да обезбеди сигурно окружење за узбуњиваче, како би без сметњи и ризика могли да изнесу информације јавно, те да их доставе надлежним лицима. Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом.¹⁴⁶ Такође, управо он је дужан да својим радњама заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње. Послодавац не сме предузимати мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача.¹⁴⁷ Ова одредба утиче на заштиту права узбуњивача на анонимност, што им пружа слободу да открију информације о неправилностима или корупцији без страха од репресија. Ова слобода је кључна за ефикасно функционисање механизма узбуњивања, јер омогућава особама да говоре истину без страха од одмазде.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Закон о заштити узбуњивача, члан 13.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, члан 14.

¹⁴⁷ *Ibid.*, члан 14.

Закон може предвидети додатне мере које послодавац мора да примени како би заштитио анонимног узбуњивача. Ово може укључивати различите техничке и организационе мере које спречавају приступ информацијама о идентитету узбуњивача. Послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона. Такође, управо је послодавац дужан да се сам стара да се поступак заштите узбуњивача спроведе на адекватан начин у оквиру места где он организује рад. Послодавац је дужан да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем. Послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона.¹⁴⁸

4.5. Поступак узбуњивања

Унутрашње узбуњивање започиње пружањем адекватног обавештења послодавца. Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу. Послодавац је дужан да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације.¹⁴⁹ Рокови у поступку који се односи на заштиту узбуњивача су кратки, будући да је неопходно обезбедити адекватну ефикасност у деловању. Послодавац је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у року од 15 дана од дана окончања поступка.¹⁵⁰ Послодавац је дужан да, на захтев узбуњивача, пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.¹⁵¹

Закон о заштити узбуњивача у члану 16. наметнуо је обавезу сваког послодавца који запошљава више од десет радника да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања. „Наведеним општим актом послодавац не може умањити законски обим прописаних права. Свим радно ангажованим лицима послодавац је у обавези да достави писмено обавештење о правима. Даље, прописана је обавеза послодавца да одреди овлашћено лице за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (члан 16. став 5). Казненим одредбама из члана 37. и 38. Закона, прописана је новчана казна од 50.000 до 500.000 динара за послодавца који: а) не донесе општи акт о поступку

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, члан 15, став 2.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*, члан 15, став 4.

унутрашњег узбуњивања; б) општи акт којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања не истакне на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу в) не одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем и другим случајевима. Такође прописана је новчана казна у износу од 10.000 до 100.000 динара, за одговорно лице код послодавца уколико учини један од два наведена прекршаја.¹⁵² Сматрамо да је врло битно прописати подстицајне мере за доношење општег акта правног лица о узбуњивању, будући да су ово су мере које имају за циљ успостављање снажног унутрашњег механизма заштите узбуњивача.¹⁵³

Поступак започиње достављањем информација послодавцу и тренутак пријема информације од стране овлашћеног лица јесте тренутак наступања свих правних последица узбуњивања.¹⁵⁴ Наиме, „није потребно да било који орган додели посебан статус узбуњивача лицу које открива информацију. Статус узбуњивача се стиче достављањем информације послодавцу. Поставља се питање да ли лице стиче статус узбуњивача и уколико послодавац није прописао поступак унутрашњег узбуњивања, односно да ли је у том случају потребно посебно нагласити да се откривање одређене информације послодавцу врши сходно Закону о заштити узбуњивача. Мишљења смо да не треба да постоји овакво ограничење према узбуњивачима. Недоношење општег акта којим се прописује поступак узбуњивања, не би требало да отежа положај узбуњивача, који тада остварује заштиту сходно Закону о заштити узбуњивача. Стога сматрамо да се свако откривање информација послодавцу, из домена и под условима из Закона о заштити узбуњивача, сматра узбуњивањем, без обзира на то да ли је у поднетој информацији наглашен основ, тј. без обзира на то да ли се узбуњивач у достављеној информацији позвао на Закон о заштити узбуњивача или не.“¹⁵⁵ Према томе, у питању је одредба код које радноправни карактер закона долази до изражаја. „Без обзира на то колико много имали корисника услуга или малих акционара који би могли да се појаве као узбуњивачи, органи и фирме са мањим бројем запослених неће морати да доносе посебан акт о унутрашњем узбуњивању. Други став прописује обавезу постављања овог акта „на видном месту“, као и на интернет страници „ако постоје техничке могућности“.¹⁵⁶ Било би корисно да је, слично као и за објаву у просторијама, Закон прописао обавезу да се

¹⁵² *Ibid*, члан 37, став.2.

¹⁵³ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 195.

¹⁵⁴ *Ibid*, стр. 196.

¹⁵⁵ *Ibid*.

¹⁵⁶ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 195.

правилник и на интернету постави на видном месту, јер се неретко дешава да важни документи буду објављени на делу сајта до кога треба проћи много корака. Преостале одредбе овог члана су сувишне. Акти ниже правне снаге не смеју бити у супротности са актима више правне снаге. Њима се не може умањити обим права или ускратити неко право које проистиче из закона.¹⁵⁷

Спољашње узбуњивање је чин којим узбуњивач доставља информације о учињеном преступу овлашћеном органу, а који је дефинисан у члану 12. став 3. Закона о заштити узбуњивача. „Ово решење из домаћег законодавства подсећа у извесној мери на решење из правног система Велике Британије. Прво забележено узбуњивање у САД-у десило се 1777. године током Америчке револуције када су два официра америчке морнарице узбунила о мучењу британских војника од стране америчке морнарице. На основу овог случаја амерички Конгрес је донео први закон на свету којим су се штитили узбуњивачи.

Описана норма из домаћег законодавства вероватно је имала за циљ да не ограничи врсте преступа који могу бити предмет узбуњивања. Тако је могуће да информација садржи обележја различитих противправних деликата: прекршаја, привредних преступа, кршења радне дисциплине и права по основу рада, кривичних дела итд. Ипак, чини се да је било потребно угледати се на решење Велике Британије и подзаконским актом прописати области у којима се врши узбуњивање, те одредити органе и у њима конкретна лица која ће бити овлашћена за пријем информација и поступање по њима. На тај начин, смањила би се правна несигурност створена прихватањем овако уопштеног решења у Закону о заштити узбуњивача.¹⁵⁸ САД једна од првих држава која је правно уредила институте узбуњивања и у томе има најдужу традицију. Осим закона ту су и бројна удружења која се баве пружањем помоћи узбуњивачима и активизмом за заштиту узбуњивача.

Поступак спољашњег узбуњивања није детаљније регулисан. Прописан је рок од 15 дана за поступање у односу на информацију, рок од 15 дана за прослеђивање информације надлежном овлашћеном органу и обавеза обавештавања узбуњивача о току и предузетим радњама у поступку.¹⁵⁹ Друге обавезе прописане овим поступком тичу се поштовања начела поверљивости података о личности узбуњивача. Већ смо напоменули да прописивање рока (чије кршење није санкционисано) не представља довољно добро

¹⁵⁷ Ненадић Н., *Узбуњивање у Србији и ЕУ директива*, Београд, 2023, стр. 53.

¹⁵⁸ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 199.

¹⁵⁹ *Ibid*, стр. 200.

решење. Тачно је да узбуњивач у том случају има право на узбуњивање јавности, али чини се да је неопходно да се успостави снажнији механизам контроле.¹⁶⁰

4.6. Узбуњивање и обавеза заштите тајности података

Питање тајности података и права на узбуњивање су две веома осетљиве области и ова два сегмента имају супротстављене захтеве: откривање података и њихову заштиту па је потребно посветити се успостављању равнотеже између њих.

У Републици Србији на снази је двоструки правни режим заштите тајности података који је уређен Законом о тајности података¹⁶¹ и Законом о заштити пословне тајне.¹⁶² „Док Закон о тајности података уређује систем одређивања и заштите тајних података од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије и заштиту страних тајних података, дотле ЗЗПТ регулише правну заштиту пословне тајне од свих радњи нелојалне конкуренције. Законодавац је раздвојио правни режим тајности података који се односе на органе јавне власти и режим тајности који се односи на приватноправне субјекте.

Приликом одређивања појма „тајног податка“ систем тајности који је уређен Законом о тајности података користио се прилично формалним критеријумом. Наиме, „у члану 2. тајни податак дефинисан је као: податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеном у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности. Податак од интереса за Републику Србију дефинисан је као: сваки податак или документ којим располаже орган јавне власти, који се односи на територијални интегритет и сувереност, заштиту уставног поретка, људских и мањинских права и слобода, националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње послове и спољне послове.¹⁶³ Тако је путем ове две одредбе прецизиран појам тајног податка, као сваког податка који се односи на:

- 1) територијални интегритет
- 2) суверенитет

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Закон о тајности података („Службени гласник РС”, бр. 104/2009).

¹⁶² Закон о заштити пословне тајне („Сл. гласник РС”, бр. 53/2021).

¹⁶³ Закон о тајности података.

- 3) заштиту уставног поретка
- 4) заштиту људских и мањинских права и слобода
- 5) националну и јавну безбедност,
- 6) одбрану
- 7) унутрашње послове
- 8) спољне послове, што представља материјални критеријум;

и податак који је одређен и означен одређеним степеном тајности, што представља формални критеријум.¹⁶⁴ Међутим, већ је у члану 3. истог закона прописано да се: „тајним податком не сматра податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти.“¹⁶⁵

У случају да је податак садржан у информацији означен као тајна поступак узбуњивања разликује се од општег режима узбуњивања по томе што је обавезно „превасходно вршење унутрашњег узбуњивања, па тек уколико послодавац не поступи сходно одредбама Закона о заштити узбуњивача, узбуњивач може извршити спољашње узбуњивање. Даља специфичност овог поступка је у забрани узбуњивања јавности, тј. није могуће узбунити јавност у случају да информација садржи у себи тајне податке.“¹⁶⁶

Приликом дефинисања појма пословне тајне у члану 4. Закон о заштити пословне тајне користи и формални и материјални критеријум, и дефинише пословну тајну као: „информацију која има комерцијалну вредност зато што није опште позната нити је доступна трећим лицима која би њеним коришћењем или саопштавањем могла остварити економску корист (материјални критеријум), и која је од стране њеног држаоца заштићена одговарајућим мерама у складу са законом, пословном политиком, уговорним обавезама или одговарајућим стандардима у циљу очувања њене тајности, а чије би саопштавање трећем лицу могло нанети штету држаоцу пословне тајне (формални критеријум).“¹⁶⁷

¹⁶⁴ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 203.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, стр. 205-206.

¹⁶⁷ *Ibid.*, стр. 207.

4.7. Основ пружање заштите

У Закону о заштити узбуњивача, штетна радња дефинисана је као: „свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.“¹⁶⁸ „Штетна радња може бити усмерена и на друга лица обухваћена правом на заштиту:

- а) повезана лица са узбуњивачем,
- б) лица која су погрешно означена као узбуњивачи,
- в) лица која у вршењу службене дужности доставе информацију и
- г) лица која траже податке у вези са информацијом која је предмет узбуњивања.

Овако дефинисан круг лица има право на заштиту од:

- а) угрожавања и повреде права, и
- б) стављања у неповољнији положај.¹⁶⁹

Закон о заштити узбуњивача дефинише чак четрнаест ситуација у којима се запослени може ставити у неповољнији положај чињењем или нечињењем послодавца¹⁷⁰, и то:

- 1) запошљавање,
- 2) стицање својства приправника или волонтера,
- 3) рад ван радног односа,
- 4) образовање, оспособљавање или стручно усавршавање,
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања,
- 6) дисциплинске мере и казне,
- 7) услове рада,

¹⁶⁸ Закон о заштити узбуњивача, члан 2, став 1, тачка 7.

¹⁶⁹ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 213.

¹⁷⁰ *Ibid*, стр. 213-214.

- 8) престанак радног односа,
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа,
- 10) учешће у добити послодавца,
- 11) исплату награде и отпремнине,
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место,
- 13) не предузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, I
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.¹⁷¹

Како би остварио право на заштиту узбуњивач у складу са Законом о заштити узбуњивача мора да испуни три услова, и то:

- 1) изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом,
- 2) открије информацију (тј. изврши узбуњивање), у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње,
- 3) би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.¹⁷²

4.8. Судска заштита узбуњивача

Узбуњивач према коме је учињена штетна радња а у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту а коју остварује подношењем тужбе надлежном суду у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.¹⁷³ „У поступку судске заштите надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца. Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан. У поступку за судску заштиту у вези са

¹⁷¹ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 214.

¹⁷² *Ibid*, стр. 216.

¹⁷³ Закон о заштити узбуњивача, члан 23.

узбуњивањем дозвољена је ревизија, а сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим законом није другачије одређено. У парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија. Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача (члан 25). Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.¹⁷⁴

У смислу члана 26. Закона о заштити узбуњивача тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем, може се тражити:

- 1) утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
- 2) забрана вршења и понављања штетне радње;
- 3) уклањање последица штетне радње;
- 4) накнада материјалне и нематеријалне штете;
- 5) објављивање пресуде донете по тужби поднетој из разлога предвиђених у тач. 1) до 4) овог става у средствима јавног информисања, о трошку туженог.¹⁷⁵

За подношење ових тужби активну легитимацију имају: „узбуњивач под условима из члана 5. закона, повезано лице – ако учини вероватним да је према њему штетна радња предузета због повезаности са узбуњивачем, лице које је погрешно означено као узбуњивач (тзв. путативни узбуњивач) – ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због погрешне представе да је то лице узбуњивач или са њим повезано лице, лице које врши службену дужност ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације и лице које тражи податке у вези са релевантном информацијом ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.“¹⁷⁶

¹⁷⁴ Закон о заштити узбуњивача, члан 25.

¹⁷⁵ *Ibid*, члан 26.

¹⁷⁶ Андрејевић С., Правни положај узбуњивача и привремене мере ради заштите узбуњивача од одмазде. Доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/Pravni%20polozaj%20uzbunjivaca%20i%20priv.%20mere%20radi%20zastite%20uzbunjivaca%20od%20odmazde%20-%20Snezana%20Andrejevic.pdf>, приступљено дана 31.05.2024. године.

Одредбама члана 28 Закона о заштити узбуњивача прописано је да је суд пред којим се води поступак за заштиту у вези са узбуњивањем дужан да на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу, укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора путем посредовања или на други споразуман начин.¹⁷⁷

Закон о заштити узбуњивача је чланом 32. предвидео механизам заштите узбуњивача који делује пре доношења правоснажне одлуке суда. Ради се о праву на одређивање привремене мере.¹⁷⁸ Према томе, привременом мером може се тражити:

1. одлагање правног дејства појединачног акта послодавца,
2. забрана вршења штетне радње, и
3. отклањање последица проузрокованих штетном радњом.¹⁷⁹

Предлог за одређивање привремене мере може се поднети и пре покретања поступка, и то:

1. тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем која се мора поднети у року од шест месеци,
2. тужбом за оцена законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима узбуњивача по основу рада, која се може поднети у року од 60 дана од дана уручења решења о отказу или сазнања за повреду права – уколико се примењује Закон о раду,
3. у року од 15 дана од дана уручења одлуке о приговору или од истека рока за одлучивање о приговору у поступку интерне заштите – уколико се примењује Закон о радним односима у државним органима.¹⁸⁰

На овом месту у раду, осврнућемо се на налазе и деловање Европског суда за људска права када је у питању проблематика судске заштите узбуњивача. Јакоб Гуџа је 2003. године био руководилац службе за односе са јавношћу у канцеларији државног тужиоца у Молдавији. Током тог периода, суочио се са политичким притиском у циљу опструкције истраге и кривичног гоњења четири полицијска службеника који су били оптужени за лоше опхођење према политичким дисидентима у притвору. Заменик председника Парламента је написао писмо тужиоцима, захтевајући од њих да се укључе

¹⁷⁷ Закон о заштити узбуњивача, члан 28.

¹⁷⁸ *Ibid*, члан 32.

¹⁷⁹ *Ibid*, члан 34.

¹⁸⁰ *Ibid*, члан 33.

у предмет, што представља кривично дело мешања у кривичну истрагу у складу са молдавским законодавством.

Јавни тужилац је шест месеци скривао да је примио поменуто писмо, пре него што је преиначио претходну одлуку и обуставио случај против полицијских службеника. Јакоб Гуџа је добио фотокопију тог писма и предочио је новинарима, не предузимајући никакве радње унутрашњег узбуњивања пре тога. Јавни тужилац је отпустио Гуџу због објављивања документа који је требало да остане тајни и за обавештавање медија пре него што је предузео било коју интерну радњу.

Европски суд за људска права је разматрао овај случај и утврдио да је Гуџа деловао у јавном интересу тиме што је разоткрио политички притисак и опструкцију правде. Суд је истакао да је Гуџино право на слободу изражавања, које је зајамчено чланом 10 Европске конвенције о људским правима, било повређено. Суд је нагласио да је јавност имала право да зна за покушај политичког мешања у кривичну истрагу, и да су оваква обелодањивања неопходна за функционисање демократије и правне државе.¹⁸¹ Овај случај је значајан јер наглашава важност заштите узбуњивача који откривају информације од јавног значаја, чак и када те информације укључују повреду поверења или тајности. Пружање заштите узбуњивачима у оваквим ситуацијама је кључно за одржавање транспарентности и интегритета у јавним институцијама, те спречавање злоупотреба и корупције.

Бригита Хајниш је 2005. године радила у берлинском геријатријском Дому за негу, који је био у власништву фирме Вивантес. Суочила се са озбиљним проблемима у раду који су укључивали превару и занемаривање пацијената. Хајниш је поднела кривичну пријаву полицији због преваре и занемаривања бриге о пацијентима. Главни разлози су били недовољан број запослених и навођење запослених да фалсификују извештаје о пруженим медицинским услугама. Након подношења пријаве, Хајниш је отпуштена са свог посла без отказног рока. По завршетку уговора о раду, Хајниш и синдикат чији је била члан почели су да дистрибуирају брошуре са подацима о лошем третману пацијената у Дому за негу.¹⁸² Европски суд за људска права је разматрао овај случај и утврдио да је Хајниш деловала у јавном интересу тиме што је разоткрила озбиљне

¹⁸¹ Гуџа против Молдавије, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 14277/04, Стразбур, 12. фебруар 2008.

¹⁸² Хајниш против Немачке, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 28274/08, Стразбур, 21. јул 2011.

недостатке у пружању неге пацијентима и евентуалне преваре. Суд је утврдио да је њено отпуштање представљало повреду њеног права на слободу изражавања, зајамченог чланом 10 Европске конвенције о људским правима. Случај Хајниш против Немачке је значајан јер показује важност заштите узбуњивача који откривају неправилности и незаконите активности у здравственим установама. Пружање заштите узбуњивачима у оваквим ситуацијама је кључно за одржавање квалитета неге, спречавање злоупотреба и осигурање транспарентности и одговорности у пружању здравствених услуга.

Један од најпознатијих случајева у Србији је случај "путне мафије", где су радници унутар предузећа које се бави изградњом и одржавањем путева указали на нерегуларности и коруптивне активности. Узбуњивачи су пријавили намештене тендере, лоше материјале и незаконите активности у оквиру изградње путне инфраструктуре, што је довело до великог броја хапшења и суђења. Овај случај је значајан јер је показао да узбуњивачи могу утицати на откривање системских неправилности у јавним предузећима. Случај "путне мафије" је један од најзначајнијих примера корупције у Србији, који је избио 2006. године и укључивао је високопозициониране људе из неколико јавних предузећа и приватних фирми који су злоупотребљавали положај у области путне инфраструктуре. Овај случај је обухватао превару са тендерима и незаконито богаћење кроз малверзације у вези са изградњом и одржавањем путева. Афера "путна мафија" је откривена након што су узбуњивачи и истражитељи указали на нерегуларности у раду неколико предузећа која су била задужена за изградњу и одржавање путева у Србији. Јавно предузеће "Путеви Србије" било је у средишту овог скандала. Ова фирма је одговорна за управљање, изградњу и одржавање државних и локалних путева, и коришћена је као инструмент за добијање незаконитих профита. Случај се односио на злоупотребе у јавним набавкама и финансијским трансакцијама, где су одговорни људи у предузећима и приватним фирмама намештали тендере за одржавање и реконструкцију путева. Фирме које су учествовале на тендерима често су биле повезане са људима у јавним предузећима, што је омогућило нелегално извлачење новца. Главни начин функционисања "путне мафије" био је у договорима између приватних компанија и људи у државним предузећима. Приватне компаније су добијале тендере за изградњу и одржавање путева на основу фалсификованих података, неретко са преплаћеним радовима или коришћењем лоших материјала. Намештени тендери су били праћени давањем мита и незаконитим провизијама службеницима који су омогућили ове послове. Ова афера је постала јавна након опсежних истрага које су

покренуле српске институције, укључујући Специјално тужилаштво за организовани криминал. Хапшења су започела у јануару 2006. године и обухватила су десетине људи из јавних предузећа и приватних компанија. Извршени су претреси у предузећима као што су "Путеви Србије", "Србијаауто" и другим фирмама које су биле укључене у јавне набавке. Након што је скандал избио, започело је неколико суђења која су укључивала оптужбе за злоупотребу службеног положаја, намештање тендера, примање мита и прање новца. Суђења су се водила годинама, а неки од оптужених су добили казне затвора, док су други успели да избегну казну због недостатка доказа или дугог трајања поступка. Ова афера је изазвала велику пажњу јавности и довела до питања о транспарентности јавних набавки и управљању инфраструктурним пројектима у Србији. Такође је показала колико је важна улога узбуњивача и истражитеља у разоткривању великих коруптивних шема у државним институцијама. Случај "путне мафије" остаје један од најпечатљивијих примера корупције у Србији. Овај скандал је био резултат системске злоупотребе јавних средстава, што је нанело штету државном буџету и квалитету путне инфраструктуре. Узбуњивачи који су помогли у разоткривању овог случаја и даље су симбол борбе против корупције и значаја заштите људи који се усуде да пријаве неправилности.

Када говоримо о глобалним узбуњивачима, случај Џулијана Асанжа је један од најпознатијих. Асанж, оснивач Викиликса, објавио је велики број поверљивих докумената који су откривали кршење људских права и војне злочине, нарочито током америчких ратова у Ираку и Авганистану. Његов случај је изазвао контроверзу, јер су неки сматрали да је узбуњивач који је обелоданио важне информације од јавног интереса, док су га други видели као некога ко је угрозио националну безбедност.¹⁸³

¹⁸³ Anderson, P. D. „On moderate and radical government whistleblowing: Edward Snowden and Julian Assange as theorists of whistleblowing ethics". *Journal of media ethics*, 37(1), 2022, 38-52.

5. РЕГУЛИСАЊЕ УЗБУЊИВАЊА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Регулисање узбуњивања представља сложен и динамичан аспект правних система широм света, који одражава различите друштвене, културне и правне контексте. Узбуњивачи, који откривају неправилности, корупцију или друге облике незаконитих радњи у оквиру својих организација, играју кључну улогу у одржавању транспарентности и интегритета јавних и приватних институција. Због тога, законодавни оквири који се баве заштитом узбуњивача су од суштинског значаја за подстицање и охрабривање људи да говоре о неправилностима без страха од одмазде.

У овом поглављу ће бити анализирани различити правни модели и приступи који се користе у различитим земљама за регулисање узбуњивања. Разматраћемо како различити правни системи дефинишу и штите узбуњиваче, које процедуре предвиђају за пријаву неправилности и на који начин обезбеђују да узбуњивачи не трпе негативне последице због својих радњи. Такође, биће обрађене и међународне норме и стандарди који утичу на национално законодавство у овој области, као и примери најбоље праксе који могу послужити као модел за унапређење регулативе у другим земљама.

Пажња ће бити посвећена и изазовима са којима се сусрећу правни системи у примени закона о узбуњивачима, као и могућим решењима за превазилажење тих изазова. Кроз компаративну анализу, настојаћемо да идентификујемо кључне елементе успешних система заштите узбуњивача и предложимо препоруке за побољшање постојећих оквира. Ово поглавље ће пружити свеобухватан преглед стања у области регулисања узбуњивања у упоредном праву, са циљем да се истакну значајне разлике и сличности између различитих правних система, и да се пружи основа за будућа истраживања и реформе у овој области.

5.1. Институт узбуњивања у правном систему Уједињеног Краљевства

Закон о обелодањивању у јавном интересу из 1998. (Public Interest Disclosure Act – PIDA)¹⁸⁴ јесте Закон о заштити узбуњивања у Уједињеном Краљевству.¹⁸⁵ „Овај закон

¹⁸⁴ Whistleblowing and the Public Interest D <https://www.gov.uk/government/publications/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23-accessible-version>, приступљено дана 01.06.2024. године.

¹⁸⁵ Вест Ф., „Закон о заштити узбуњивача у Уједињеном Краљевству“, У: *Заштита узбуњивача*, 2013, Београд, стр. 71.

пружа радницима право да поднесу тужбу Трибуналу за радне односе због неоправданог отпуштања или нанете штете, уколико су оштећени или отпуштени услед давања обавештења. Са циљем да постигне тешко достижну равнотежу између јавног интереса и интереса послодавца. Закон је приликом доношења добио широку подршку свих политичких странака, синдиката и пословног лобија.¹⁸⁶

Такође, закон је усвојен уз широку подршку оба дома британског парламента, Владе и опозиционих странака, „Међутим, незаобилазну улогу у доношењу овог акта, а касније и у његовој примени имала је једна организација цивилног друштва - Public Concern at Work (PCAW). Организација је настала пет година пре усвајања закона, окупљала је и многе утицајне појединце. Они су допринели формулисању законског текста, али много више стварању свести о томе да је доношење закона неопходно, пре свега указујући на случајеве у којима су многи животи могли бити спасени да су запослени имали сигуран канал за указивање на неправилности којих су постали свесни обављајући свој посао.¹⁸⁷

Потреба за овим законом настала је из очигледних разлога након низа несрећних случајева 80-тих и 90-тих година прошлог века, као што су околност када је потонуо трајкет код Зебрижа, железничка несрећа у Клепхему и експлозија нафтне платформе Пајпер алфа.¹⁸⁸ „Истрагама које су уследиле после ових инцидената установљено је да су радници били свесни ризика, али нису говорили о томе јер су се плашили одмазде или мислили да ће њихове сумње бити игнорисане, а у случају да јесу изразили сумње, са њиховим обавештењима није поступано на одговарајући начин. Ови скандали довели су до оснивања британског добротворног друштва за узбуњиваче (Public Concern at Work (PCAW)),¹⁸⁹ које је имало кључну улогу у доношењу и промовисању Закона о обелодањивању у јавном интересу.¹⁹⁰ Закон о обелодањивању у јавном интересу има вишестепени систем обелодањивања, који пружа практично аутоматску заштиту онима који интерно упуте обавештење своме послодавцу.¹⁹¹ „Заштита је такође на располагању онима који се обраћају законом предвиђеним регулаторним телима, као што су Орган за финансијско пословање (Financial Conduct Authority) и Орган за здравље безбедности

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Н. Ненадић, *Законска заштита узбуњивача у Великој Британији* <https://pistaljka.rs/home/read/100>, приступљено дана 02.06.2024. године.

¹⁸⁸ Вест Ф., *op.cit.*

¹⁸⁹ <https://protect-advice.org.uk/>, приступљено дана 02.06.2024. године.

¹⁹⁰ Вест Ф., *op.cit.*, 2013, стр.71.

¹⁹¹ *Ibid.*

(Health and Safety Executive). У одређеним околностима могу бити заштићена и обавештавања ширих размера (на пример, упућена медијима). Преступ је овим законом широко дефинисан, и обухвата узбуњивања у вези са опасностима по здравље и безбедност или животну средину, кривична дела, погрешну примену права, и кршење правне обавезе, или покушај да се било који од ових случајева прикрије.¹⁹²

5.2. Институт узбуњивања у правном систему Републике Српске

Република Српска има закон који штити лица која пријављују корупцију.¹⁹³ Разлог и потреба за доношењем једног оваквог закона произашли су из Стратегије борбе против корупције у Републици Српској 2013-2017. године¹⁹⁴ у којој је. Као заједнички стратешки циљ, била прописана законска заштита лица која пријављују неправилности у раду и сумњу на корупцију у доброј намери у јавном и приватном сектору, уз истовремено прописивање санкција за неистинито и злонамерно пријављивање.¹⁹⁵ „Према новоусвојеном законодавству Републике Српске, појам узбуњивача је рестриктиван па се односи само на пријавитеља корупције, при чему се корупција, иако веома широк и свеобухватан појам, своди практично на појам кривичног дела и то не на све облике кривичних дела са елементима корупције, већ само на злоупотребу службених овлашћења или службеног положаја у приватне сврхе, ради стицања противправне имовинске или било које друге користи за себе или другог, коју предузима одговорно лице или лице које је радно ангажовано у јавном или приватном сектору (члан 12., тачка 1. Закона).“¹⁹⁶

Закон гарантује заштиту сваком лицу које, у доброј намери, пријави било који облик корупције у јавном или приватном сектору за који сазна на непосредан начин. „За разлику од српског Закона о заштити узбуњивача, информација коју открива, односно пријављивање корупције не мора бити у вези са његовим радним ангажовањем, нити у вези са другим основима који су наведени у дефиницији узбуњивача. Радно ангажовање је и према Закону о пријавитељима корупције такође дефинисано широко, тако да

¹⁹² *Ibid*, стр. 72.

¹⁹³ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“ бр. 62/17).

¹⁹⁴ Усвојена Одлуком Народне скупштине Републике Српске која је објављена у Службеном гласнику Републике Српске број 106/13.

¹⁹⁵ Вукадиновић Ј., *Правни положај узбуњивача у упоредном и домаћем праву*, Бања Лука, 2019, стр. 193.

¹⁹⁶ Мартић М., *Положај узбуњивача у кривичном поступку*, докторска дисертација, Београд, 2000, стр. 86.

обухвата све облике рада, па чак и фактички рад. Поред наведеног, узбуњивач може бити и правно лице, што није случај у Србији.¹⁹⁷

Услови за остварење права на заштиту су да је пријава извршена у доброј намери, те да је штетна последица у узрочно-последичној вези са корупцијом или пријавом корупције. Реч је о кумулативно постављеним условима.¹⁹⁸ „Законом о заштити пријавитеља корупције уводи се двострука заштита: интерна, коју пружа одговорно лице и екстерна, коју пружа суд. Интерну заштиту пружа одговорно лице, које је у члану 12. тачки 1. дефинисано као руководилац органа Републике Српске или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења, одговорно лице у пословном субјекту (привредно друштво, предузетник и др.), у којем је покушана или извршена корупција. Екстерну заштиту пружа суд од веома широко дефинисаних штетних радњи које морају бити у узрочно-последичној вези са узбуњивањем. Тужбом се може тражити од надлежног основног суда 1. да поништи конкретан акт, забрани вршење или понављање радње или наложи предузимање других конкретних мера и радњи ради уклањања штетне последице, укључујући и успостављање пређашњег стања, 2. накнада материјалне и нематеријалне штете од туженог, као и 3. објављивање пресуде донесене у том поступку у средствима јавног информисања, на терет туженог. Занимљиво је да тужени има право да противтужбом или посебном тужбом тражи да се утврди да је онај ко је пријавио случај извршио злоупотребу пријављивања, као и да истакне захтеве под тачком 2 и 3. Закон о заштити пријавитеља корупције уводи обрнути терет доказивања, као и меру обезбеђења права пријавиоца корупције пре покретања поступка екстерне заштите права као и у току тог поступка.¹⁹⁹

Неизвршавање већине законом прописаних обавеза одговорног лица у поступку интерне заштите као и не поступање у складу са одлуком суда у поступку екстерне заштите укључујући и поступак за одређивање мере обезбеђења, предвиђено је као прекршај, за који се може изрећи новчана казна у распону од 5 000 до 15 000 КМ. Надзор над извршавањем ових обавеза одговорног лица врши Републичка управа за инспекцијске послове по пријави али и по службеној дужности.²⁰⁰

¹⁹⁷ *Ibid*, стр. 87.

¹⁹⁸ Вукадиновић Ј., *op.cit.*, 2019, стр. 193

¹⁹⁹ Мартић М., *op.cit.*, 2000, стр. 86.

²⁰⁰ Вукадиновић Ј., *op.cit.*, 2019, стр. 196.

5.3. Институт узбуњивања у правном систему Босне и Херцеговине

На нивоу Босне и Херцеговине 2013. године донесен Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама БиХ.²⁰¹ „До усвајања Закона о пријавитељима корупције у Републици Српској јуна месеца 2017. године, на ентитетском нивоу као и на нивоу Дистрикта Брчко, није постојала адекватна заштита узбуњивача. На нивоу Федерације Босне и Херцеговине 09.07.2013. године Влада је утврдила Нацрт Закона о заштити пријавитеља корупције. Према Годишњем извештају о напретку БИХ за 2016. годину Европска комисија је истакла да је неопходно побољшати заштиту узбуњивача с обзиром да је од 2014. године, када је Закон о заштити пријавитеља корупције БИХ почео да се примењује, заштиту добило само три, док је осам узбуњивача није добило заштиту.“²⁰² И овај закон у суштини гарантује заштиту поводом пријаве различитих облика само коруптивних понашања.²⁰³ „У том смислу корупција је дефинисана као свака злоупотреба моћи поверене државном службенику, запосленику, саветнику, изабраном или именованом званичнику која може довести до приватне користи тог лица, домаћег или страног физичког или правног лица. Законом је делом проширена дефиниција корупције у смислу да корупција представља и повреду закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције.“²⁰⁴ Исто тако, овај закон је омогућио да се пријава поднесе екстерно и интерно. „Интерно пријављивање значи обавештавање надређеног или руководиоца институције. Екстерно пријављивање је могуће и дозвољено ако поступак по интерном пријављивању траје дуже од 15 дана, ако узбуњивач сматра да је интерни поступак био неправилан или ако узбуњивач има разлога да верује да се особа којој се неправилно понашање пријављује директно или индиректно доводи у везу с коруптивном радњом.“²⁰⁵

Узбуњивач, поред наведених личних својстава узбуњивача, треба да испуни и услове везане за радњу узбуњивања. „Првенствени услов за радњу узбуњивања јесте постојање оправдане сумње или околности на постојање корупције која је законом дефинисана као: свака злоупотреба моћи поверене државном службенику, запосленику, саветнику,

²⁰¹ Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, https://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf, приступљено дана 01.06.2024. године

²⁰² Мартић М., *op.cit.*, 2000, стр.83.

²⁰³ Вукадиновић Ј., *op.cit.*, 2019, стр. 197.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

изабраном или именованом званичнику која може довести до приватне користи тог лица, домаћег или страног физичког или правног лица. Корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, чиме се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашање очекивано од примаоца мита. Корупција је и повреда закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције. Следећи услов је да се изврши пријава у складу са законом, што обухвата услов добре вере и подношење пријаве одговорним лицима у институцијама у складу са овим законом. Добра вера је дефинисана у тачки х. члана 2. Закона о заштити пријавитеља корупције БиХ као став узбуњивача који се заснива на чињеницама и околностима о којима он има властита сазнања и који сматра истинитим. Реч је о субјективном ставу узбуњивача који се, донекле, може објективно процењивати кроз чињенице и околности на којима је засновао свој став, а које сматра истинитим и о којима има властита сазнања. Међутим, процењивање добре вере углавном може бити веома арбитарно па чак и на штету узбуњивача. Ово посебно имајући у виду одредбу према којој је прописано да злоупотреба права пријављивања представља тешку повреду радне дужности, при чему Закон о заштити пријавитеља корупције БиХ уопште није прописао које радње представљају злоупотребу. Стога се може закључити да су овом одредбом остављена „мала врата“ послодавцима да у потпуности онемогуће заштиту узбуњивачу, аргументујући да он није поступио у доброј вери и да је пријављивање злоупотребио.²⁰⁶

5.4. Институт узбуњивања у правном систему Републике Словеније

Република Словенија нема *lex specialis* којим регулише питање узбуњивања и узбуњивача, али Закон о интегритету и превенцији корупције²⁰⁷ садржи одредбе које дефинишу ово питање у једној одређеној мери.²⁰⁸ „Овај закон представља корак унапред у односу на претходно решење из 2001. године када је Етичким кодексом за државне службенике било предвиђено да административна тела треба да штите од било које врсте штете државне службенике који су били дужни да им пријаве у доброј вери повреду тог кодекса или друго „незаконито, неправилно или неетичко понашање“. У то време, један од административних тела којима су вршене пријаве била је Канцеларија за спречавање

²⁰⁶ Маргић М. (2000) *op.cit.*, стр. 84.

²⁰⁷ Чл. 23-25, као и чл. 77-78. Закона о интегритету и спречавању корупције - ЗИСК, Урадни лист РС, бр. 45/10, 26/11, 43/11. ЗИСК је ступио на снагу 5. јуна 2010. године.

²⁰⁸ Вукадиновић Ј. (2019) *op.cit.*, стр. 206

корупције, која је касније, доношењем Закона о интегритету и спречавању корупције, постала Комисија за спречавање корупције. Међутим, главни недостатак оваквог решења поједини аутори виде у непостојању санкције за неизвршавање дужности заштите државних службеника. Поред тога, постоје и мишљења да се Закон о интегритету и спречавању корупције недовољно примењује у пракси услед недовољног капацитета Комисије за спречавање корупције.²⁰⁹ Када говоримо о спектру понашања поводом којих се гарантује заштита, закон је ограничен на коруптивна понашања.²¹⁰ „Корупција је дефинисана као свака повреда закона и прописа по којима су дужна да поступају службена и одговорна лица у јавном или приватном сектору, као и лица која су иницијатори повреда или лица која се могу окористити таквом повредом због непосредно или посредно обећане, понуђене или дате односно захтеване, примљене или очекиване користи за себе или другог.“²¹¹ У погледу врста пријава постоје више облика екстерне пријаве имајући у виду да се иста може доставити Комисији или неком другом надлежном органу док узбуњивач има право да о коруптивном поступању информише и јавност.²¹² „Пријаву која садржи податке за које је законом одређен степен тајности, узбуњивач сме доставити само органима откривања и гоњења кривичних дела или Комисији.“²¹³

Одредбом члана 23. тачке 2. ЗИСК-а категорички се прописује да подаци о узбуњивачу корупције и по окончању поступка нису информација од јавног значаја.²¹⁴ „Исто важи и за документе, досијее, евиденције и други документарни материјал који Комисија прибавља у вези са пријавом сумње у корупцију, до окончања поступка пред Комисије, али и након тога, када је материјал уступљен другом органу. Поред тога, тачком 4. истог члана прописано је да идентитет узбуњивача који је пријаву поднео у доброј вери односно који је основано закључио да су његови подаци у вези са пријавом истинити, што оцењује Комисија, није допуштено утврђивати или обелодањивати. О обелодањивању ових података може одлучити само суд уколико је то потребно ради заштите јавног интереса или права других. Појединац који супротно овим одредбама утврђује идентитет узбуњивача који је пријаву поднео у доброј вери односно основано закључио да су његови подаци истинити, казниће се за прекршај новчаном казном од 400

²⁰⁹ Мартић М., *op.cit.*, 2000, стр. 84.

²¹⁰ Вукадиновић Ј., *op.cit.*, 2019, стр. 207.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Мартић М., *op.cit.*, 2000, стр. 84.

до 1200 евра (члан 77, став 1. ЗИСК), а одговорно лице у институцији јавне власти казном од 400 до 4000 евра. Поред тога, појединац који обелодани идентитет узбуњивача, казниће се за прекршај казном од 1000 до 2000 евра.²¹⁵

5.5. Институт узбуњивања у правном систему Црне Горе

У Црној Гори не постоји *lex specialis* који се бави питањем узбуњивања и узбуњивача, међутим, то је питање регулисано Законом о спречавању корупције.²¹⁶ Закон примењује термин „звиждач“. „Према годишњем извештају Европске Комисије о напретку Црне Горе, у првој половини 2016. године Агенција за спречавање корупције примила је 40 пријава од звиждача и 5 захтева за заштиту звиждача. Из Прилога Владе Црне Горе поменутом извештају произлази да је закључно са 15.09.2016. године, један захтев био позитивно решен, једном звиждачу није пружена заштита, док је одлучивање у осталим случајевима у току.“²¹⁷ Међутим, нека од истраживања показују да релативни мали број грађана верује да је узбуњивање прихватљиво, а само четири од десет испитаника верује да би требало заштити узбуњиваче.²¹⁸

У погледу спектра понашања поводом којих се гарантује заштита може се рећи да се и овде ради о коруптивним понашањима, иако је угрожавање јавног интереса дефинисано тако да подразумева повреду прописа, етичких правила или могућност настанка такве повреде која је изазвала, изазива или прети да изазове опасност по живот, здравље и безбедност људи и животне средине, повреду људских права или материјалну и нематеријалну штету по државу или правно и физичко лице, као и радњу која има за циљ да се за такву повреду не сазна. „Са друге стране, појам звиждача није одређен кроз постојање претходне привилеговане или на било који други начин повезане позиције са радном организацијом у којој постоји сумња на угрожавање јавног интереса. Звиждач може бити лице које је лично оштећено актом угрожавања јавног интереса, али и лице којем нису оштећена лична или имовинска добра. Овако одређен обухват појма звиждач је, са једне стране, шири од оног уређеног Препоруком Савета Европе, у складу са којом је узбуњивач лице које је извршило пријаву у вези са својим радним ангажовањем, али

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Закон о спречавању корупције ("Сл. лист ЦГ", бр. 53/2014 и 42/2017 - одлука УС).

²¹⁷ Мартић М., *op.cit.*, 2000, стр. 70.

²¹⁸ Cotici R., „Public Attitudes to Whistleblowing in South East Europe - Data Analysis of Opinion Survey about Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers“, 2017, Sarajevo.

је, са друге стране, знатно ужи у погледу тзв. заштићених информација које могу бити предмет узбуњивања, јер се односи само на угрожавање јавног интереса и то само на оно угрожавање које упућује на постојање корупције. Звиждач може бити и анониман, с обзиром да је у одредби члана 46. прописано да пријава може садржати потпис и личне податке звиждача уколико не жели да буде анониман.²¹⁹

У правном систему Црне Горе, а у погледу врсте пријава, може се рећи да постоји интерно и екстерно пријављивање. „Закон о спречавању корупције уредио је две врсте пријављивања:

1. пријављивање органу власти, привредном друштву, другом правном лицу или предузетнику, код којих по његовом сазнању, постоје оправдани разлози за сумњу да је дошло до угрожавања јавног интереса које упућује на постојање корупције, као и

2. Агенцији за спречавање корупције (Агенција).

У првом случају се евидентно ради о интерном узбуњивању, при чему није нужно да је узбуњивач радно ангажован код наведених субјеката. Пријављивање Агенцији би представљало вид екстерног узбуњивања, које није условљено претходним интерним узбуњивањем. Из наведеног произлази да не постоји узбуњивање уколико се пријава поднесе нпр. органима власти, у случају када се наводи о корупцији не односе на њих (рецимо тужилаштву, полицији итд.). Можда је овакво решење законодавац грешком превидео, али би измена Закона у правцу отклањања ових недоумица свакако ишла у корист звиждачима. Ово посебно имајући у виду да је у одредби члана 57. уређено поступање у случају сумње да је учињено кривично дело, када су субјекти интерног узбуњивања као и Агенција дужни да пријаву са прикупљеним доказима без одлагања доставе надлежном тужилаштву. Из оваквог законског решења произлази да су сви адресати пријаве звиждача дужни да доставе пријаву надлежном тужилаштву у случају сумње да је учињено кривично дело, док уколико звиждач то уради, односно уколико директно надлежном тужилаштву достави пријаву, он заправо није пријавио корупцију у складу са овим законом.²²⁰

Услов за остварење права на заштиту је да је звиждач имао оправдане разлоге да сумња у угрожавање јавног интереса које упућује на постојање корупције и да је сумњу

²¹⁹ Маргић М., *op.cit.*, 2000, стр. 71.

²²⁰ *Ibid*, стр. 72.

пријавио у доброј намери. „Па тако, звиждач има право на заштиту уколико је претрпео штету, односно уколико постоји могућност настанка тачно прописане штете и то ако му је:“²²¹1. угрожен живот, здравље и имовина;

2. престао радни однос или укинута или промењено радно место или промењен опис послова и услови радног места на којем је радио;

3. прекинута његова пословна сарадња раскидом уговора о делу или уговора о пословној сарадњи;

4. против њега покренут дисциплински поступак и изречена дисциплинска мера;

5. забрањен приступ одређеним подацима неопходним за обављање радних дужности;

6. ускраћена средства рада која је користио; или:

7. спречено његово напредовање и стручно усавшавање.²²¹

²²¹ *Ibid*, стр, 72-73.

6. УЛОГА УЗБУЊИВАЧА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Појам „корупција“ потиче од латинске речи „*corruptio*” и значи поквареност, распадање, подмићивање, поткупљивање службеног лица, разврат, изопаченост.²²² „Из овог појма проистиче реч корупционист као лице које је покварен човек, који прима мито, које је потплаћено, односно користиљубиво. Корупција се може одредити као однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору ради стицања личне користи или користи за другога.”²²³ Корупција може бити спорадична или системска, једноставна или сложена, уговорачка или корупција у јавној управи, политичка, привредна и судска корупција.²²⁴ „Иако је корупција заступљена у свим секторима друштвеног живота, дуго година бројни научни и истраживачки радови су се бавили само односима корупције у јавном сектору, ограничавајући њен домашај само на њега. На то указује и Конвенција Уједињених нација за борбу против корупције из 2005. године али и многе друге међународне институције као што су WorldBank, Transparency International које игноришу појаву и постојање корупције у приватном сектору. Са друге стране, домаће законодавство проширује поље злоупотребе функција и овлашћења и на приватни сектор тиме што наводи да је корупција однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога. Само увођење корупције у приватни сектор у општи појам корупције суштински не одступа од традиционалне концепције корупције која истиче да се њоме угрожава и повређује јавни интерес.”²²⁵ Према томе, када се говори о узбуњивању ту по правилу подразумевамо објављивање повреда закона од стране одређених лица. „Међутим, како је корупција дефинисана као стицање приватне, личне и материјалне користи злоупотребом јавних овлашћења оправдано можемо закључити да узбуњивач може указивати на појаве попут непотизма, кронизма или злоупотребе дискреционих права, а које нису непосредно предвиђене као деликти казненог, па чак ни административног права. Ипак, имајући у виду одређење корупције као злоупотребе јавног овлашћења у корист приватног интереса, сматрамо да информација која се објављује у поступку узбуњивања може бити таква да указује на радње и пропуштања које се тек након тумачења и подвођења под злоупотребу јавног

²²² Димовски Д., Костић М., „Узбуњивачи као средство против корупције“, У: *Заштита узбуњивача*, Бања Лука, 2019, стр. 41.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Јелачић М., *Корупција*, Београд, 1996, стр. 42.

²²⁵ Перић К., *Корупција – криминолошки аспект*, мастер рад, Ниш, 2020, стр. 2.

интереса, могу третирали као коруптивне. Другачија је ситуација са тзв. „коруптивним кривичним делима“ која предвиђа кривично законодавство.²²⁶ Према томе, може се закључити да узбуњивање, ослањајући се на терминологију сузбијања криминалитета, представља ванкривично правно средство у сузбијању криминалитета. Павећи паралелу са кривичнопроцесним законодавством и институтима, узбуњивача бисмо могли упоредити са сведоком у кривичном поступку, односно закључити да узбуњивач заправо јесте сведок у материјалном смислу. Кривичнопроцесно законодавство како домаће тако и већина страних, такође кроз регулисање института „заштићеног сведока“ и „посебно осетљивог сведока“ нуди заштиту од могуће одмазде лицима која о кривичном предмету поседују значајна сазнања. Према томе, узбуњивање као институт у свему је у складу са основним циљем кривичнопроцесног законодавства, а то је откривање дела, учиниоца и кажњавање уколико за то постоје материјалне и процесне претпоставке.²²⁷

Уобичајене мере борбе против корупције нису дале адекватне резултате, јер је стопа корупције у свету све већа. Према томе, државе су осмислиле алтернативне начине борбе против корупције увођењем тзв. узбуњивача.²²⁸

Улога узбуњивача у борби против корупције је трострука. На првом месту она је превентивна. „Кључна, али не и једина калкулација готово сваког потенцијалног, како примаоца тако и даваоца мита јесте његова процена колика је вероватноћа да ће то чињење бити: прво, *откривено*, друго, *процесуирано*, треће правно *санкционисано* на адекватан начин и четврто *спроведено* (извршено)²²⁹ Даље, сазнање да правни систем функционише представља први предуслов да се процесуира одређена коруптивна радња. „Најкраће речено, у државама у којима корупционашка активност не наилази на озбиљну друштвену препреку, или, пак, ако је та препрека селективна, тада се повећава вероватноћа да ће одлучујућа процена потенцијалних давалаца или прималаца мита бити: казну за ту активност, због раширености корупције или селективности кажњавања, могу мимоићи.“²³⁰ Према томе, заштита узбуњивача представља најзначајнији вид превенције корупције. „Институт узбуњивања треба да представља „носећи стуб“ у погледу откривања корупције и њене превенције. Управо из ових разлога је неопходна едукација широког броја људи о улози и заштити узбуњивача, као и поступку

²²⁶ Стевановић А., *op.cit.*, 2021, стр.97.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Димовски Д., Костић М., *op.cit.*, 2019, стр. 42.

²²⁹ Вуковић С., *Корупција и владавина права*, Београд, 2003, стр. 23.

²³⁰ *Ibid.*

узбуњивања. Упознатост јавног мњења са институтом узбуњивања представља један од главних предуслова у његовој ефикасној примени. Други аспект превенције огледа се у могућности пријављивања не само учињених кривичних дела (или неких других деликата), већ и у могућности пријављивања и сумње да одређени коруптивни однос постоји, тј. пре него што наступе штетне последице из одређеног коруптивног односа. Дакле, узбуњивањем се може спречити наступање читавог низа штетних последица.²³¹

Друга улога која се не може одвојити од прве јесте откривање корупције и ова је улога најочигленија.²³² „Настанак института узбуњивања је уско везан за ову сврху, те се ова улога најчешће везује за институт узбуњивања. Та чињеница очигледно проистиче и из прегледа дате табеле. Скоро сви анализирани закони прописују поступак пријављивања одређених преступа и неправилности. Претпостављамо да се и у широј јавности појам узбуњивања најпре везује за ову улогу. Као што је за прву улогу узбуњивача неопходно да је јавно мњење упознато са институтом, тако је за ову улогу узбуњивања неопходан предуслов снажан, независан и непристрасан институционални систем. Дакле, иако је јавност упозната са институтом узбуњивања, ефикасна примена института у пракси ће изостајати и опадаће број узбуњивања након што се покаже да су институције недовољно делотворне да заштите узбуњиваче и спрече корупцију. Анализа података коју смо изнели у претходном делу, а која се тиче броја примљених предмета према подацима Министарства правде Републике Србије, може указивати управо на проблеме у овом аспекту примене закона.²³³ Трећа се улога огледа у поступцима који су покренути на основу узбуњивања. „Ако узмемо за пример кривични поступак, тешко је замисливо да се против окривљеног, на чије је коруптивно деловање указано узбуњивањем, води поступак без сведочења узбуњивача. Дакле, улога узбуњивача је у овом случају доказна. О томе смо посебно говорили у делу у коме је анализирана заштита сведока у кривичном поступку. Предуслов ефикасне улоге узбуњивача у овом смислу је ефикасна заштита узбуњивача, по принципима заштите сведока у кривичном поступку. Дакле неопходно је заштиту узбуњивача проширити ван оквира радноправне заштите.²³⁴

²³¹ Јеринић Н., *op.cit.*, 2020, стр. 232-234.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.*

Закони и други општи правни акти	Улога лица
Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	1. Омогућује приступ информацијама
Закон о Агенцији за борбу против корупције	1. Пријава кршења овог закона 2. Пријава о постојању корупције 3. 3. Подношење представки у оквиру својих надлежности
Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију	1. Пријављивање постојања корупције
Закон о спречавању корупције	1. Пријава кршења овог закона 2. Пријава о постојању корупције 3. 3. Подношење представки у оквиру својих надлежности
Закон о државним службеницима	1. Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције
Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе	1. Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције
Закон о запосленима у јавним службама	1. Дужност обавештавања руководиоца уколико је налог супротан прописима или правилима струке
Закон о раду	1. Обраћање запосленог синдикату или надлежним органима за заштиту права из радног односа
Закон о јавним набавкама	1. Дужност пријављивања података о постојању корупције
Законик о кривичним поступку	Обавеза пријављивања кривичних дела за која се може изрећи казна затвора од пет година 2. Сведочење о учињеном кривичном делу
	1. Откривање информација о кршењу прописа, кршењу људских права,

Закон о заштити узбуњивача	вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера
-----------------------------------	---

Табела бр. 1. Улога лица при пријављивању или откривању информација сходно домаћим законским и подзаконским актима²³⁵

Институт узбуњивања може адекватно да одговори потреби свеобухватне борбе против корупције кроз три начела која важе, и то:

1. начело флексибилности (флексибилност обезбеђује различите реакције система на разноврсне ситуације),

2. начело општости (институт се не примењује само у одређеној области нпр. јавним набавкама или одређеном сектору, нпр. јавном сектору).

3. начело ефикасности (институт је довољно ефикасан у спречавању и откривању коруптивних радњи и отклањању њених штетних последица).²³⁶ Флексибилност и општост института се разликују у томе што флексибилност значи: једнаку могућност реакције правног система на различите врсте преступа – (кривично дело, прекршај, дисциплински преступ, кршење професионалне етике итд.).²³⁷ Принцип општости обезбеђује примену општих начела узбуњивања у различитим поступцима, док принцип флексибилности обезбеђује могућност покретања различитих поступака узбуњивањем, са једним циљем који је одређен узбуњивањем (у нашем случају то је борба против корупције).²³⁸ „То значи да флексибилност и општост института обезбеђују његову ефикасност у борби против корупције, која надилази ефикасност свих других сродних института. Тако се узбуњивање и заштита узбуњивача показује као једини адекватан механизам правног система у борби против корупције, али и у заштити општег интереса!“²³⁹

²³⁵ *Ibid*, стр.233.

²³⁶ *Ibid*, стр.236.

²³⁷ *Ibid*.

²³⁸ *Ibid*.

²³⁹ *Ibid*.стр. 237.

Штетне последице по узбуњивача могу бити разноврсне а најшире поље за одмазду је у сфери радних односа, од поступка заснивања радног односа, до трајања и престанка радног односа. „Узбуњивање је подесан ванкривични инструмент за сузбијање корупције и других повреда закона које се тешко откривају. Поред значаја који узбуњивање има за откривање таквих дела у смислу преткривичног и кривичног поступка (указивање на проблем, прикупљање важних информација, обезбеђивање доказа), не сме се испустити из вида чињеница да се нормативним оснаживањем поступка узбуњивања заправо доприноси јачању културе непристајања на неправду, превару и злочин, што у коначном следу ствари води као формирању друштва са већим степеном грађанске свести и разумевању чињенице да се окретањем леђа корупцији и криминалу уопште, заправо широм отварају врата социјалној и економској неједнакости, вештачки створеној и одржаваној за потребе моћне мањине.“²⁴⁰

²⁴⁰ Стевановић А., *op.cit.*, 2021, стр.97.

7. ЗАКЉУЧАК

Усвајањем Закона о заштити узбуњивача остварено је стратешко опредељење Републике Србије да заштиту узбуњивача уреди на свеобухватан и ефикасан начин. Усвајањем Закона у транзиционом периоду Србије представља значајан помак ка борби против корупције, изградњи система добре управе и враћању поверења у државне институције. Република Србија тиме је испунила прихваћене међународне обавезе и уједно постала прва држава која је област заштите узбуњивача уредила у складу са Препоруком 7(2014) Савета Европе.

Заштита узбуњивача у Републици Србији, до доношења Закона *lex specialis*, била је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача), те је било неопходно заокружити правни оквир у овој области доношењем посебног закона који се бави заштитом лица која разоткрива у јавном интересу али и у приватном сектору.

Према томе, обавеза Републике Србије да на ефикасан и свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују корупцију и друге незаконите радње произилази и из међународних уговора које је Република Србија потврдила, као што су Конвенција Уједињених нација за борбу против корупције из 2003. године и Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе из 1999. године. Сагласно Уставу којим је предвиђена хијерархија домаћих и међународних општих правних аката, потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права чине саставни део унутрашњег правног поретка, непосредно се примењују и имају примат у односу на законе и друге опште правне акте. Члан 33. Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције прописује да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом домаћем правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави, у доброј намери и на разумној основи, било које чињенице које се односе на коруптивна кривична дела предвиђена овом конвенцијом.

На крају, Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе (члан 9) садржи обавезујућу одредбу, која прописује да свака страна уговорница треба да

обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неправдане санкције против запослених који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима. Према томе, доношењем Закона о заштити узбуњивача предузети су кораци како би се успоставио нормативни оквир у борби против корупције, али и испуњавање обавеза из међународних препорука и аката, и то пре свега препорука Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО).

Република Србија је 2014. године донела посебан закон којим је уредила поступак узбуњивања и заштиту узбуњивача. Тиме је у великој мери побољшан положај грађана који пријављују корупцију и друге нелегалне активности. Дакле, можемо закључити да је полазна хипотеза рада, која се заснива на тврдњи да је усвајањем *Закона о заштити узбуњивача* остварено стратешко опредељење Републике Србије да заштиту узбуњивача уреди на свеобухватан и ефикасан начин потврђена. Кроз Четврто поглавље „Нормативни оквири узбуњивања у Србији“, детаљном анализом одредаба овог закона утврдили смо да је ова хипотеза потпуно и у целости потврђена.

Закон о заштити узбуњивача у Србији, који је ступио на снагу 2015. године, сматра се једним од најбољих на свету због неколико кључних карактеристика које пружају јасну и снажну заштиту узбуњивачима. Његова ефикасност и комплексност су препознате и у међународним круговима, посебно због начина на који штити појединце који пријављују корупцију и неправилности у својим радним срединама. Српски закон пружа заштиту свим узбуњивачима, без обзира на њихов радни статус, што укључује запослене, бивше запослене, али и оне који раде на привременим или повременим пословима. Ово је значајно јер осигурава да се свако ко је сведок неправилности или корупције може обратити надлежним органима без страха од одмазде. Једна од кључних карактеристика закона је обавеза судова да поступке везане за заштиту узбуњивача обрађују по хитном поступку. Овај механизам спречава дуготрајна суђења која би могла демотивисати појединце да пријаве корупцију или неправилности, и осигурава да узбуњивачи брзо добију правну заштиту. Закон обезбеђује јасну заштиту од одмазде, укључујући отказ, премештање на горе радно место, ускраћивање плата или умањење других радних права. Узбуњивачи који су дискриминисани због својих активности имају право на накнаду штете, што је значајна гаранција њихове сигурности на радном месту.

Закон гарантује тајност података узбуњивача током целог процеса. Овај аспект је важан јер осигурава да узбуњивачи не буду изложени јавном притиску или репресији од стране својих послодаваца или колега, што их мотивише да пријаве незаконите радње без страха за своју личну сигурност. Српски закон омогућава и унутрашње и спољашње узбуњивање. Узбуњивачи могу пријавити неправилности у оквиру своје организације (унутрашње узбуњивање), али такође могу пријавити неправилности надлежним органима или медијима (спољашње узбуњивање) ако сматрају да интерне процедуре нису довољне. Овај двоструки приступ повећава транспарентност и одговорност. За разлику од неких закона у другим државама који се фокусирају само на јавни сектор, српски закон покрива и јавни и приватни сектор. То значи да узбуњивачи из било ког дела привреде или државне управе могу добити исту правну заштиту, што га чини свеобухватнијим и јачим алатом у борби против корупције. Закон предвиђа оснивање специјализованих органа и процедура за обраду случајева узбуњивача, као што је Агенција за борбу против корупције, која игра кључну улогу у заштити права узбуњивача и праћењу имплементације закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андрејевић С. (2015) *Судска заштита узбуњивача*, Београд;
2. Anderson, P. D. (2022). „On moderate and radical government whistleblowing: Edward Snowden and Julian Assange as theorists of whistleblowing ethics". *Journal of media ethics*, 37(1);
3. Andronicăanu, A. (2021). Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Revista» Administratie si Management Public «(RAMP)*, (36);
4. Barendt, E. (2009) *Freedom of Speech*, Oxford: Oxford University Press
5. Беговић Б. (2007) *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд;
6. Беговић Б., Лабус М., Јовановић А. (2022) *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд
7. Библија В. (2016) „Законско и подзаконско регулисање заштите узбуњивача" *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 89(5-8);
8. Блекбурн С. (1951) *Оксфордски филозофски речник*, Нови Сад
9. Вест Ф. (2013), „Закон о заштити узбуњивача у Уједињеном Краљевству“, У: *Заштита узбуњивача*, Београд;
10. Водинелић В., Станковић О. (1998) *Грађанско право-општи део*, Номос, Београд
11. Вукадиновић Ј. (2019) *Правни положај узбуњивача у упоредном и домаћем праву*, Бања Лука
12. Вуковић С. (2003), *Корупција и владавина права*, Београд, стр.
13. Derenčinović Ruk, M. (2018). Restrukturiranje društava u poteškoćama i tržište kapitala–vrste i upravljanje sukobom interesa. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(4 Posebni broj), Rijeka.
14. Димовски Д., Костић М. (2019) „Узбуњивачи као средство против корупције“, У: *Заштита узбуњивача*, Бања Лука.
15. Ђуровић Л. (2019) „Анализа најбољих пракси заштите узбуњивача", *Администрација и јавне политике година 5, број 2/2019*, Београд;
16. Janković S., autorski tekst Zaštitnika građana u dnevnom listu "Politika", od 29. avgusta 2011: *Neki ne odustaju, uprkos rizicima*;
17. Јеринић Н. (2020) *Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд;
18. Кијевчанин Р. (2021) „Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја", *Гласник права година XII, број 1/2021*, Београд;
19. Ковачевић, Љ. (2011) Циљ и смисао радноправне заштите „узбуњивача“, *Казнена реакција у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд
20. Ковачевић, Љ. (2015) „Однос између система унутрашњег и спољашњег узбуњивања и особености заштите запосленог узбуњивача у оквиру њих”. у: Г. Обрадовић (ур.) *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права* XIV/2;
21. Ковачевић Љ. (2013) *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београ;
22. Костић Ј. (2022) „Заштита узбуњивача: између јавног и приватног интереса", *Страни правни живот LXVI*, број 2, Београд;

23. Kresoja, M. (2016). Whistleblowing and protection of whistleblowers in the bank: Legal and criminalistics aspects. *Ekonomski izazovi*, 5(10), Beograd;
24. Lewis, D. (1995) *Whistleblowers and job security*, Modern Law Review;
25. Мартић М. (2000), *Положај узбуњивача у кривичном поступку*, докторска дисертација, Београд;
26. Мартић М., Шарац М. (2015) *Приручник за примену Закона о заштити узбуњивача*, USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд
27. Милићевић, Р. (2009). „Корупција као начин преживљавања", *Република*, 21, Београд;
28. Мисаиловић Ј. (2019) „О отказу и отказном поступку", *Архив 1-2/2019*, Београд.
29. Ненадић Н. (2023) *Узбуњивање у Србији и ЕУ директива*, Београд
30. Перић С. (2011), *Пристојан рад*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш
31. Перић К. (2020) *Корупција-криминолошки аспект*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд;
32. Спасојевић, Д. (2011). „Мониторинг демократије–дувачи у пиштаљку и контролни веб-сајтови". *Политички живот*, (2), Београд;
33. Стевановић А. (2021) „Појам и улога узбуњивача у спречавању корупције", *Улога друштва у борби против корупције*, Београд;
34. Стојановић Ј., Матовић Д., Радомировић В. (2015) *Приручник за узбуњиваче*, Удружење Еутопија, Београд;
35. Ћирић Ј. (2015) *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, Београд;
36. Held V. (2020) *Public Interests and Individual Interests*, New York 1970, цитирано према: Н. Јеринић, *Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције*, Београд;
37. Cotici R. (2017) „Public Attitudes to Whistleblowing in South East Europe - Data Analysis of Opinion Survey about Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers“, Sarajevo.
38. Чавошки К., Васић Р. (2012) *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд
39. Шабић Р. (2021) *Заштита узбуњивача- генеза, правни оквир, пракса*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд

ПРАВНИ ИЗВОРИ

ДОМАЋИ ЗАКОНИ:

1. Акциони план уз националну стратегију за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 79/13).
2. Закон о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење, 8/2015 - одлука УС и 88/2019).

3. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“бр. 79/2005, 81/2005 – испр, 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр. 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.)
4. Закон о заштити података о личности ("Службени гласник РС ", бр. 87/2018).
5. Закон о заштити пословне тајне ("Сл. гласник РС", бр. 53/2021).
6. Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, („Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 102/2007).
7. Закон о привредним друштвима ("Службени гласник РС ", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021).
8. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први Протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима ("Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015).
9. Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца (Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 4/84, 7/91);
10. Закон о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - Одлука УС РС и 113/2017. Види: аутентично тумачење - 95/2018. Види: Закључак УС РС - 22/2011. Види: Одлуку УС РС - 79/2011).
11. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021);
12. Национална стратегија за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 57/13).
13. Устав Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021).

МЕЂУНАРОДНИ ИЗВОРИ:

1. Европска конвенција о људским правима и основним слободама, ("Сл. лист СЦГ - . Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015)
2. Конвенција Уједињених нација против корупције („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 12/2005).

РЕГИОНАЛНИ ИЗВОРИ:

1. Закон о спречавању корупције (Службени лист Црне Горе, бр. 53/14).

2. Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“ бр. 62/17).
3. Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, https://sps.gov.ba/dokumenti/korupcija/Korupcija_zakon.pdf
4. Recommendation No. R (81) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Economic Crime. Усвојена на 25. јуна 1981. године на 335. састанку заменика министара <https://rm.coe.int/16806cb4f0>
5. Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, дос <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>
6. Усвојена Одлуком Народне скупштине Републике Српске која је објављена у Службеном гласнику Републике Српске број 106/13.

СУДСКЕ ПРЕСУДЕ:

1. Гуџа против Молдавије, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 14277/04, Стразбур, 12. фебруар 2008
2. Хајниш против Немачке, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 28274/08, Стразбур, 21. јул 2011.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Ивана Ђокић

Број индекса 289/2022

Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

20.03.2025.

Потпис аутора

Ивана Ђ.