

---

# АНАЛИЗА НАЈБОЉИХ ПРАКСИ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

---

УДК 343.85:343.143

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.3>

Оригинални научни рад

Лазар Ђуровић

*Министарство правде Републике Србије*

---

Сажетак

---

Успостављање законске заштите узбуњивача представља релативно ново законско подручје регулисања. Изузимајући Сједињене Америчке Државе и Велику Британију, већина закона о заштити узбуњивача донета је у последњих десетак година. Имајући то у виду, потребно је нагласити да још увек не постоји консензус о томе која су решења најбоља у заштити узбуњивача. Стручњаци за ову област су готово једногласни у ставу да “оне сизе фитс алл” приступ не може бити једнако делотворан, управо због разлика и специфичности које у сваком друштву постоје. У том смислу, и питање најбољих пракси се релативизује: оно што је добра пракса и што се показало као утилитарно у једној држави, не мора нужно да одговара и донесе резултате у некој другој. Ипак, одређени стандарди и добре праксе су се искристалисале, првенствено у погледу руководећих принципа које треба имплементирати у законима који регулишу заштиту узбуњивача. У раду дат је

приказ релевантних пракси заштите узбуњивача у континенталним, англосаксонским и мешовитим правним системима.

**Кључне речи:** узбуњивачи, заштита, међународни стандарди.

---

## 1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

Конвенција Уједињених нација против корупције<sup>1</sup> у члану 33 „Заштита лица која подносе пријаве“ 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 кривична дела предвиђена овом конвенцијом”. Према природи правне обавезности, члан 33. који се односи на заштиту узбуњивача спада у норме које свака држава потписница конвенције мора да размотри како би се утврдило да ли су наднационалне норме у складу са домаћим законодавством. Примера ради, у српском законодавству је ова материја регулисана кроз Закон о заштити узбуњивача (Сл. Гласник РС, бр. 128/2014), *in concreto* кроз одредбе о спољашњем узбуњивању.<sup>2</sup>

Од значаја за заштиту узбуњивача под окриљем ове конвенције је и члан 8. којим се свака држава уговорница обавезује да размотри, у складу са основним начелима свог законодавства, могућност утврђивања мера и система који би јавним функционерима омогућили да лакше пријављују одговарајућим органима дела корупције када дођу до сазнања о истима у обављању својих функција, као и члан 13. Конвенције

---

1 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ratifikaciji\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_korupcije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html)

2 Тијана Перић Дилигенски, “Имплементирање антикоруптивних стандарда Уједињених нација из перспективе позитивног законодавства Републике Србије”, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, 2019, стр. 9.

у којем се свака држава уговорница обавезује да предузме одговарајуће мере да обезбеди да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у овој конвенцији и омогући приступ тим телима где је потребно, у циљу пријављивања, укључујући и анонимног, било којих случајева за које се може сматрати да представљају кривично дело предвиђено овом конвенцијом.

## 2. ГРАЂАНСКА ПРАВНА КОНВЕНЦИЈА О КОРУПЦИЈИ И КРИВИЧНО ПРАВНА КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ

Грађанско правна конвенција о корупцији<sup>3</sup> у члану 9. “Заштита запослених”, за разлику од *UNCAC* конвенције, обавезује државе потписнице да “обезбеде у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима”.

Кривично правна конвенција о корупцији<sup>4</sup> у члану 22. “Заштита сарадника и сведока” обавезује државе чланице да усвоје све неопходне мере које обезбеђују делотворну и адекватну заштиту оних које пријаве кривично дело (у складу са члановима 2-14 конвенције) или на други начин сарађују са истражним органима, као и сведока који дају исказе у погледу тих кривичних дела.

Према члану 14. грађанско-правне конвенције и члану 33. кривично-правне конвенције, надзор над спровођењем ових конвенција надгледа Група држава против корупције (ГРЕЦО). Свака држава која приступи овој конвенцији аутоматски постаје чланица ГРЕЦО-а, самим тим и субјекат надзора, уколико већ није чланица у тренутку приступања. Ваља нагласити да се ГРЕЦО извештаји не могу сматрати пер се механизмом правног транспланта међународног у националне правне системе, те да они служе првенствено

3 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrdjivanju\\_gradjanskopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html)

4 <https://rm.coe.int/168007f3f5>

као средство политичког притиска на државе чланице. Иако такав притисак није занемарљив, у случајевима недостатка политичке воље, чак и да је законодавство формално на снази, на нивоу имплементације неће бити адекватних резултата.

### 3. РЕЗОЛУЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ САВЕТА ЕВРОПЕ 1729/2010 О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе 1729/2010<sup>5</sup> о заштити узбуњивача указује на значај оглашавања забринутих појединаца ради заустављања понашања која излажу или би могла да изложе друге људе опасностима – као прилику за јачање одговорности и интензивирање борбе против корупције и лошег управљања, како у јавном, тако и у приватном сектору.

Резолуцијом се позивају све државе чланице да преиспитају своје прописе о заштити узбуњивача руководећи се следећим принципима: Законодавство о узбуњивачима би морало да буде свеобухватно; да се односи на узбуњиваче како у јавном тако и у приватном сектору, као и на припаднике оружаних снага и служби безбедности; дефиниција случајева обелодањивања информација који не подлежу одговорности треба да се односи на сва упозорења дата бона фиде о различитим врстама незаконитог поступања, укључујући и сва озбиљна кршења људских права која угрожавају или утичу на живот, здравље, слободу или било који други легитиман интерес појединаца као запослених или корисника услуга органа јавне власти, или пореских обвезника, односно као акционара, радника или клијената приватних компанија. Законодавство треба да кодификује релевантна питања у следећим областима права: радно право – пре свега заштита од некоректног отпуштања и других облика одмазде у вези са радним односима; кривично право и кривични поступак – пре свега заштита од кривичног гоњења за клевету, повреду службене или пословне тајне, као и заштита сведока; медијско право – пре свега заштита новинарских извора. Законодавство

5 <https://www.poverenik.rs/sr-yu/me%C4%91unardni-dokumenti/918-rezolucija-17292010-pre-ien-tekst.html>

треба да буде усредсређено на обезбеђивање безбедне алтернативе ћутању, те да се заштити свако ко бона фиде искористи постојеће интерне канале од било које врсте одмазде (некоректног отпуштања, узнемиравања или било ког другог вида кажњавања или дискриминације), као и да идентитет „узбуњивача“ буде откривен само уз његов/њен пристанак или у случају потребе да се спрече озбиљне и стварне претње по јавни интерес.. Уколико интерни канали не постоје или не функционишу правилно, односно ако не може да се очекује да ће функционисати правилно с обзиром на природу проблема који је узбуњивач покренуо, потребно је заштитити спољне канале, укључујући и медијске.

Законодавство такође треба да предвиди негативне последице за оне који врше одмазду, а које имају за циљ њихово отпуштање или санкционисање на други начин. Спровођење и утицај националног законодавства на стварну заштиту узбуњивача треба редовно да прате и оцењују независна тела.

Резолуцијом се признаје и значајна улога невладиних организација у доприносу унапређењу општег става према узбуњивачима и у пружању савета послодавцима који желе да успоставе интерне процедуре за „узбуњивање“, потенцијалним узбуњивачима, као и жртвама одмазде.

#### 4. ПРЕПОРУКА САВЕТА МИНИСТРА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА PR CM / REC (2014)

Савет Европе је развио правни инструмент за заштиту појединаца који пријаве или објаве податке о радњама и пропустима на радном месту које представљају озбиљну претњу или штету за јавни интерес кроз Препоруку заштити узбуњивача CM /Rec (2014)<sup>6</sup> а коју је Савет министара усвојио 2014. године. Једно од основних полазишта Препоруке је потреба за додатним препознавањем да је слобода изражавања и право на тражење и примање информација основа за функционисање истинске демократије. Препознајући потребу да се додатно охрабре земље чланице, овај правни инструмент одређује низ начела којим би се требале руководити при разматрању да у

6 <https://rm.coe.int/16807096c7>

оквиру националног законодавства усвоје одредбе о заштити узбуњивача које ће се темељити на заједничким принципима. Земљама чланицама се препоручује да успоставе нормативни, институционални и правосудни оквир за заштиту појединаца који у вези са радом пријави или открије информације о угрожавању јавног интереса.

## 5. ЕВРОПСКА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ПРЕВАРА - OLAF

Институције Европске Уније придају велики значај заштити економских и финансијских интереса ЕУ. У циљу јачања превенције, проширења обима и побољшања ефикасности деловања у борби против превара и других противзаконитих радњи на штету финансијских интереса ЕУ, Европска комисија је 1999. године основала независно истражно тело у оквиру Европске комисије (*OLAF*)<sup>7</sup>. ОЛАФ је, поред овлашћења да спроводи административне истраге о преварама, одговоран и за планирање и припрему које се тичу заштите финансијских интереса Европске Уније. Споразумом између Европског парламента, Савета и Комисије, гарантује се да ће се унутрашње истраге спроводити под једнаким условима, уз поштовање људских права, тајности и заштите података. Три институције договориле су да се усвоји интерни модел одлука по ком се од генералног секретара, одељења и свих чланова особља институција, тела и агенција ЕУ очекује да у потпуности сарађују са агентима *OLAF*, те да им доставе све корисне информације у случајевима у којима постоји претпоставка преварне радње, корупције или било које друге незаконите радње, штетне за интересе ЕУ. Сваки члан институције који дође у посед таквих доказа мора, без одлагања, о томе да обавести шефа службе или генералног директора, или ако сматра да је то корисно, може контактирати *OLAF* директно.

Препознајући значај узбуњивача, у склопу *OLAF* усвојен је Правилник о узбуњивачима којим се уређује начин на који узбуњивач може ступити у контакт са телом ЕУ и/или *OLAF*.

<sup>7</sup> Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>

Узбуњивач има право на анонимност, и само службеници ОЛАФ-а могу контактирати с њим. Предвиђено је да се за информацију не нуди никаква награда. У овом контексту узбуњивач је службеник или други запослени у ЕУ институцији који се обавезао Статутом (чл. 22а Уредбе о службеницима) да ће иступити са релевантним информацијама. Докле год се запослени/службеник понаша у складу са правилима, он је заштићен од негативних последица од стране тела Европске Уније.

## 6. ОСТАЛИ МЕЂУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ

Од међународних инструмената који су такође препознали значај институционализоване заштите узбуњивача у оквиру ширег оквира за борбу против корупције, у првом реду треба споменути следећа документа: *OECD* Препорука о даљој борби против подмићивања страних званичника у међународним пословним трансакцијама<sup>8</sup> из 2009. године (Секција IX.iii., Секција X.C.v., Анекс II), *OECD* Препорука о даљем развијању етичких кодекса у јавним службама<sup>9</sup> (четврти принцип), Интер –Америчка конвенција против корупције, (члан III)<sup>10</sup> и Конвенција Афричке Уније о превенцији и борби против корупције, (члан 5)<sup>11</sup>.

На самиту одржаном 2011. године у Кану, лидери Г20 су затражили од *OECD* да припреми преглед водећих принципа и најбољих пракси за заштиту узбуњивача, који ће служити као референца приликом усвајања законодавства у вези са заштитом узбуњивача или накнадног оцењивања ефеката донетих прописа. Г20 чини 19 индустријски најразвијенијих земаља света и Европска Унија. У циљу испуњења наведених захтева, *OECD* је израдио документ под називом “Заштита узбуњивача – Студија о оквиру заштите узбуњивача, сажет преглед добрих пракси и водећи принципи за законодавство”<sup>12</sup>.

8 OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

9 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service.

10 Inter-American Convention against Corruption.

11 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption.

12 Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation.

## 7. ГЛАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ МЕХАНИЗАМА ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА – НАЈБОЉЕ ПРАКСЕ ЗА ЗАКОНЕ О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Препознајући улогу узбуњивача у борби против корупције, а подстакнуте међународним конвенцијама и другим релевантним документима, многе државе су се у протеклих десетак година заложиле за усвајање закона о заштити узбуњивача. У циљу подршке националним законодавствима, *OECD* (за потребе Г 20, види тачку 2.6.) и Транспаренцу Интернационал су развили независно један од другог готово идентичне водеће принципе, који треба да служе као водич приликом успостављања новог правног оквира или унапређења постојећег. Друге смернице и најбоља пракса су оне које су припремили Савет Европе (тачка 2.3.), Пројекат за одговорну владу (*Government Accountability Project*), Организација америчких држава (*Organisation of American States – OAS*), Отворени центар за демократске савете (*Open Democracy Advice Centre*), Јавна забринутост на делу (*Public Concern at Work*) и организација *Blueprint for Free Speech*. Наведене смернице садрже у себи идентичну логику и смисао, те их телеолошки посматрано можемо изједначити и третирати као интегрални део најбољих пракси које ћемо презентовати у оквиру тачке 3. Ове принципе, као што је већ речено у уводном делу, могуће је прилагодити друштвеном, политичком и културном контексту, као и постојећем правном оквиру сваке државе. У стручној јавности постоји мишљење да се ови принципи могу успешно прилагодити националним контекстима, јер иако чине сет специфичних принципа, написани су довољно широко да се поклопе са политичким и културолошким вредностима било које земље. Будући да је пракса заштите узбуњивача још увек у зачетку у многим земљама, очекивано је да се принципи заштите модификују и додатно унапређују у будућности, паралелно са развијањем националних законодавстава и пракси. У оквиру тачке 3. размотрићемо главне карактеристике механизма заштите узбуњивача, у складу са којима су формулисане препоруке за најбоље праксе у погледу законодавства за заштиту узбуњивача организације Транспаренцу интернационал, будући



да оне према нашој оцени на најбољи и најдеталнији начин одражавају смисао и неопходни ниво заштите узбуњивача.

Најшире посматрано, узбуњивање је свако откривање информације или пријављивање везано за коруптивне, незаконите, преварне и друге “опасне” активности (укључујући стварно и потенцијално поступање супротно закону), учињене појединцима и ентитетима у или од стране организација јавног и приватног сектора, у супротности са јавним интересом.

Приликом одређивања опсега примене, добра је пракса и препорука да се широко дефинишу појмови узбуњивања и узбуњивача. Тако, требало би избегавати нумерус цлаусус приступ и дефинисати узбуњивање као свако обелодањивање или пријављивање понашања супротног закону (*wrongdoing*), укључујући али не исцрпљујући корупцију, кривична дела, друга кршења прописа као нпр. достављање лажног финансијског извештаја од стране државног органа или предузећа у државном власништву, посебне опасности везане за јавно здравље, безбедност и животну средину, злоупотребу овлашћења, штету великих размера, неовлашћену употребу јавних средстава или имовине, лоше управљање, сукоб интереса, као и активности повезане са свим набројаним.

У том смислу, узбуњивач је свако лице запослено или на други начин радно ангажовано у јавном или приватном сектору које открије информацију у вези са предметом узбуњивања, и које је због тога у ризику од одмазде. Радни аранжман у оквиру којег се може наћи узбуњивач треба да покрива и различите форме ангажовања изван традиционалног односа послодавац-запослени, као што су нпр. консултанци, приправници, волонтери, привремено запослени и бивши запослени. Заштита треба да се простире и на лица која су повезана са узбуњивачем, као нпр. лица која пружају додатне информације у вези са узбуњивањем, или лица која помажу узбуњивачу.

Основ за пружање заштите узбуњивачу треба да буде разумно веровање узбуњивача да је информација коју је открио истинита у тренутку откривања. Заштиту би требало да уживају и лица која су открила информацију која се испоставила као нетачна, уколико су поступали у доброј вери.

## 7.1 Руководећи принцип о заштити узбуњивача

Заштићеним лицима – свим запосленим и радно ангажованим лицима у јавном и приватном сектору, неопходно је обезбедити следеће:

- приступачне и поуздане канале за пријављивање понашања супротног закону
- робусну заштиту од свих облика одмазде
- механизме за откривање који промовишу измене постојећих законских и процедуралних недостатака и делују превентивно у погледу будућих случајева понашања супротног закону.

## 7.2 Заштита

*Заштита од одмазде* - појединци морају бити заштићени од свих облика одмазде, штете или дискриминације на радном месту које су повезане или су последица узбуњивања. Ово укључује све врсте повреда, укључујући отпуштање, пробни рад и остале радне санкције; казнене трансфере; узнемиравање; смањење радних задатака или сати; ускраћивање напредовања или обуке; губитак статуса и бенефиција; и претње таквим акцијама.

*Очување поверљивости* - идентитет узбуњивача не може бити откривен без његове изричите сагласности.

*Терет доказивања је на послодавцу* – да би се избегао санкцију или казну, послодавац мора јасно и убедљиво доказати да све мере предузете против запосленог нису биле ни у једном у смислу повезане или мотивисане, узбуњивањем.

*Свесно лажно откривање није предмет заштите* - појединац који свесно чини откривање за које се покаже да је лажно, предмет је могућих професионалних санкција и грађанске одговорности. Терет доказивања да је откривање било свесно лажно је на послодавцу. Предузеће се све одговарајуће мере за надокнаду онима који су погрешно оптужени.

*Одрицање од одговорности* - било које откривање у оквиру законодавства о заштити узбуњивача треба да буде изузето од дисциплинског поступка и одговорности у кривичном, грађанском и управном поступку, укључујући и дела клевете, увреде, заштиту ауторских права и заштиту података. Терет доказивања лежи на субјекту откривања да докаже било какву намеру узбуњивача да крши закон.

*Одбијање учествовања у понашању супротном закону (wrongdoing)* - запослени и други радници имају право да одбију да учествују у корупцији, незаконитим или преварним радњама. Они морају бити правно заштићени од било ког облика одмазде или дискриминације (види Заштита од одмазде, горе) уколико остварују ово право.

*Очување права* - сваки приватни договорени споразум или правило неважеће је уколико омета заштиту и права узбуњивача. На пример, права узбуњивача ће увек да претежу у односу на заклетве на „појалност“ и уговоре о поверљивости/неоткривању информација закључене са послодавцем.

*Анонимност* – потпуна заштита мора бити обезбеђена узбуњивачу који анонимно открива информације, а накнадно му је идентитет откривен без њихове изричите сагласности.

*Лична заштита* - узбуњивачи чији су животи или сигурност у опасности, као и чланови њихових породица, имају право на мере личне заштите. Потребно је да се издвоје адекватни ресурси за такву врсту заштите.

### 7.3 Процедуре откривања информација

*Пријављивање на радном месту* - прописи и процедуре за узбуњивање морају: бити веома видљиве и разумљиве; одржавати поверљивост или анонимност узбуњивача (осим уколико она није изричито укинута од стране узбуњивача); обезбеђивати темељне, правовремене и независне истраге предмета узбуњивања; и имати транспарентне, извршне и благовремене механизме који се надовезују на жалбе узбуњивача на одмазду (укључујући и процес за дисциплиновање починиоца одмазде).

*Пријављивање овлашћеним органима* (спољашње узбуњивање) - ако пријављивање на радном месту није могуће или опортуно, појединци могу да информације открију регулаторним или надзорним органима, или појединцима изван њихове организације. Ови канали се односе на регулаторне органе, органе за спровођење истраге или закона, изабране званичнике, или специјализоване агенције установљене са циљем да примају такве информације.

*Узбуњивање јавности* - у случају хитне или тешке јавне или личне опасности, или упорно нерешаваног понашаја супротног закону који би могло да утиче на јавни интерес, узбуњивачи морају бити заштићени за откривање информације/обелодањивање спољним актерима, као што су медији, организације цивилног друштва, удружења, синдикати, или пословне / професионалне организације.

*Откривање информације и саветодавни алати* – потребно је створити широк спектар доступних канала за обелодањивање као и одговарајућих алата, које ће бити доступни запосленима и радницима државних органа и јавних предузећа, укључујући саветодавне телефонске линије, онлајн портале, “цомплианце” канцеларије и унутрашње или спољне омбудсмане. Механизми морају бити такви да обезбеђују сигурно, безбедно, поверљиво и анонимно обелодањивање информација, у складу са прописима који уређују тајност података.

*Национална безбедност/службена тајна* – у случајевима где се откривање информације тиче питања националне безбедности, службене или војне тајне, односно тајних података, потребно је успоставити такве поступке и гаранције за пријављивање који узимају у обзир осетљиву природу предмета, а све у циљу промовисања успешног унутрашњег праћења и решавања, као и спречавања непотребног спољног излагања. Ове процедуре треба да омогуће унутрашње узбуњивање, узбуњивање у аутономном телу за надзор које је институционално и оперативно независно од безбедносног сектора, или узбуњивање у органима са одговарајућим степеном безбедносне провере. Спољашње узбуњивање (према медијима и организацијама цивилног друштва) је оправдано у доказивом

случају хитних и тешких претњи по јавно здравље, безбедност или животну средину; уколико би унутрашње узбуњивање могло да лично нашкоди или би довело до уништења доказа; и уколико узбуњивање није учињено у намери да се нашкоди националној безбедности или појединцима. Ваља истаћи и да поверљиви подаци морају бити јасно означени као такви, и да се не могу ретроактивно означавати поверљивима, након већ учињеног узбуњивања.

## 7.4 Помоћ и учешће

*Пун спектар правних и других лекова* - пун спектар правних и других лекова мора да покрије све директне, индиректне и будуће последице у случају одмазде, са циљем свеобухватне заштите узбуњивача. Ово укључује доношење привремених мера; накнаде адвоката и посредовања; пребацивање на друго радно место; компензацију за изгубљене прошле, садашње и будућне зараде и статус; накнаде за претрпљену бол. Потребно је размотрити и стварање фонда за пружање правне помоћи и подршку оним узбуњивачима којима је потребна финансијска подршка.

*Правично суђење* - узбуњивачи који сматрају да су њихова права нарушена морају имати право на правично суђење пред непристрасним судом, са пуним правом на жалбу. Одлуке се морају доносити благовремено. Узбуњивачи могу позивати и унакрсно испитивати сведоке, а правила поступка морају бити уравнотежена и објективна.

*Учешће узбуњивача* - као информисане и заинтересоване стране, узбуњивачи морају имати могућност да дају свој допринос у каснијим истрагама или испитивањима. Узбуњивачи морају имати прилику (али не и обавезу) да појасне своје тврдње и да пруже додатне информације или доказе. Они такође морају имати право да буду обавештени о исходу било које истраге или налаза, као и да разматрају и коментаришу њихове резултате.

*Системи награђивања* – уколико је то могуће у оквиру националног контекста, узбуњивачи могу да приме део повраћених средстава или новчане казне, која представља

резултат узбуњивања. Друге награде или признања могу да обухватају јавна признања и награде (уколико је узбуњивач са тим сагласан), напредовање на радном месту, или званично извињење за одмазду.

## 7.5 Законодавна структура и имплементација прописа

*Јединствено законодавство* - у циљу обезбеђивања јасноће и што једноставније примене законског оквира заштите узбуњивача, препоручује се доношење једног свеобухватног закона, насупротив парцијалном или секторском приступу.

*Објављивање података* - орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача треба да прикупља и редовно објављује (најмање једном годишње) податке и информације у вези имплементације закона о заштити узбуњивача (у складу са прописима о заштити података). Ове информације би требало да садрже податке о броју примљених предмета; исходу предмета; компензацијама, правним и другим лековима (уз обавезу очувања поверљивости узбуњивача, уколико то жели); преваленци понашања супротних закону у јавном и приватном сектору; свести и поверењу у механизме узбуњивања; и време потребно за решавање предмета.

*Укључивање различитих актера* – у периодични преглед имплементације закона о заштити узбуњивача, као и повезаних процедура и прописа морају бити укључени кључни актери, укључујући организације запослених, пословна удружења, удружења послодаваца, организације цивилног друштва и академску заједницу.

*Обука* – потребно је обезбедити свеобухватну обуку за запослене и руководиоце у јавној управи и јавним предузећима. Прописи и процедуре о узбуњивању морају бити јасно постављени на радним местима у јавном и приватном сектору где се одредбе примењују.

## 7.6 Извршење

*Орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача* – препоручује се да независни орган прима и истражује жалбе на одмазде и неадекватне истраге учињене поводом узбуњивања. Такав орган може издавати обавезујуће препоруке и прослеђивати релевантне информације регулаторним, истражним или тужилачким органима. Орган јавне власти треба да обезбеди савете и подршку, да прати и анализира оквир заштите узбуњивача, подиже ниво свести у јавности, подстиче употребу одредби о узбуњивачима, као и да побољша друштвено прихватање узбуњивања. Независном органу је потребно обезбедити адекватна средства и капацитете за рад.

*Казне за одмазду и ометање* - било који чин мешања или одмазде због узбуњивања треба сматрати недоличним понашањем, и починиоци одмазде треба да подлежу професионалним санкцијама и грађанским казнама. У обзир долазе и кривичне санкције, уколико је чин одмазде посебно тежак (нпр. намерно довођење у опасност живота или безбедности узбуњивача), што зависи од контекста и криминалне политике сваке државе понаособ.

*Follow up* – садржај узбуњивања треба прослеђивати одговарајућим регулаторним агенцијама у сврху праћења предмета, доношења корективних мера и/или реформе јавних политика у релевантним доменима.

## 8. ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Државе чланице Европске уније имају различиту праксу у односу на правно регулисање заштите узбуњивача. Упркос препорукама које потенцирају целовит приступ у заштити узбуњивача, праксе у Европској унији варира од тога да у неким државама постоје закони који на свеобухватни начин регулишу ову материју, преко одредби у другим државама које регулишу заштиту узбуњивача парцијално у оквиру

различитих прописа, све до непостојања законске регулативе која се односи на заштиту узбуњивачакоје.<sup>13</sup>

Европска Комисија, подстакнута у првом реду скандалима у вези са убиствима новинара истраживача корупције на Малти и у Словачкој, као и скандалом у Луксембургу повезаним са великим корпорацијама и пореским преварама, одлучила је да донесе Директиву која ће се односити на заштиту узбуњивача. Тренутно је на нивоу ЕУ у току јавна расправа о садржини овог документа, а након њеног доношења, све државе чланице ЕУ ће бити у обавези да законом регулишу ово питање.

Упоређујући национална законодавства држава чланица ЕУ са најбољим праксама елаборираним у тачки 3. ове анализе, долазимо до закључка да мање од половине чланица ЕУ има на снази закон који на мање или више свеобухватан начин регулише заштиту узбуњивача. У последњих пет година приметан је законодавни тренд доношења закона о заштити узбуњивача, па су тако у оквиру јединственог закона заштиту узбуњивача уредиле Шведска (2016), Француска (2018), Ирска (2014), Италија (2017), Литванија (2017 – у примени од јануара 2019), Малта (2013), Словачка (2014), Холандија (2016).

У табели испод је приказ законодавстава држава чланица ЕУ, оцењених и упоређених са преовлађујућим међународним стандардима.

---

13 О утицају Европске уније детаљније код: Тијана Перић Дилигенски, *The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia*, *Thematic conference proceedings of international significance volume I 2016*, Academy of Criminalistic and Police studies Belgrade, pp. 537-544.



Табела 1. Државе чланице Европске уније: обухват закона о заштити узбуњивача

НАПРЕДАН	ДЕЛИМИЧАН	НЕПОСТОЈЕЋИ ИЛИ ВЕОМА ОГРАНИЧЕН
Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору
Велика Британија Луксембург Румунија Словенија Ирска Француска Италија Литванија Холандија Словачка Шведска Малта	Аустрија Белгија Кипар Чешка Република Данска Естонија Немачка Летонија Пољска Мађарска	Бугарска Финска Грчка Португал Шпанија Хрватска

Оцене су засноване на мери у којој закони и прописи сваке земље пружају правну заштиту узбуњивачима од отказа, премештања на нижи положај и других облика одмазде, поред обезбеђивања канала преко којих узбуњивачи могу да открију незаконито поступање.

За оцењивање није узето у обзир да ли и колико добро закони и прописи о узбуњивачима функционишу у пракси.

Оцене одређују само у којој мери закони о узбуњивачима обухватају запослене у јавном и приватном сектору. Спровођење и примена закона нису разматрани.

Да би се проценила свеобухватност националних оквира за узбуњиваче, упоређени су закони и прописи сваке земље са 15 основних елемената законодавства о узбуњивачима наведеним у тачки 3. ове анализе, и то: широка дефиниција узбуњивача; широка дефиниција узбуњивача; широка дефиниција заштите од одмазде; механизам за пријављивање на радном месту; механизам за спољашње узбуњивање; учешће узбуњивача; систем награђивања; очување поверљивости; прихваћена анонимна пријављивања; непостојање санкције за пријављивање извршено у погрешном уверењу; орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача; правично суђење; сва расположива правна средства; казне за одмазду и ометање, укључивање различитих актера.

Закони земаља су оцењени као „напредни“ ако укључују свеобухватне или скоро свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче који раде у јавном и/или приватном сектору. То значи да би запослени у јавном или приватном сектору који открије озбиљно незаконито поступање – под условом да је откривање извршено у складу са законом у његовој земљи – наводно био заштићен од одређених врста одмазде. Закони земље су оцењени као „делимични“ ако садрже неке одредбе, а као „не постоји или је веома ограничен“ ако закони не обухватају одредбе о узбуњивачима или су одредбе веома ограничене.

## 8.1 Велика Британија

Закон о објављивању информација у јавном интересу из 1998. године (*The Public Interest Disclosure Act – PIDA 1998*)<sup>14</sup> први је закон донесен у Европи који се односи на заштиту узбуњивача, а у стручној јавности се сматра најјачим законом у Европи у овом домену и једним од најбољих у свету. Потреба за доношењем Закона постала је очигледна након низа скандала и несрећних случајева током 80-их и 90-их година прошлог

14 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

века као што су потонуће трајекта код Зебруге у Белгији, судар возова у Клепхему и експлозија нафтне платформе Пајпер алфа. 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. Са циљем да постигне „тешко достижну равнотежу између јавног интереса и интереса послодаваца“, Закон је приликом доношења добио широку подршку свих политичких странака, синдиката и пословног лобија.

Закон о објављивању информација у јавном интересу предвиђа више типова узбуњивања, и пружа практично аутоматску заштиту онима који интерно упуте обавештење свом послодавцу (унутрашње узбуњивање). Заштита је такође на располагању онима који врше спољашње узбуњивање, и обраћају се законом предвиђеним регулаторним телима. као што су нпр. Орган за финансијско пословање (*Financial Conduct Authority*) и Орган за здравље и безбедност (*Health and Safety Executive*).<sup>15</sup> У одређеним околностима заштита је предвиђена и у случају узбуњивања јавности, која се у Великој Британији назива “обавештавањем ширих размера” (најчешће медија). Обавештавање ширих размера користи се ако је интерно објављивање информација било неуспешно или ако постоји разумна сумња да је унутрашње узбуњивање сувише ризично за радника. Заштита у случајевима узбуњивања јавности

---

15 Нерегуларности у раду јавних служби, различите преваре, корупција у телима локалне управе пријављују се Комисији за ревизију (*The Audit Commission*); неправилности у располагању средствима предвиђеним за хуманитарне сврхе пријављују се Комисији за рад хуманитарних удружења (*The Charity Commission*); неправилности у располагању средствима предвиђеним за хуманитарне сврхе пријављују се Комисији за рад хуманитарних удружења (*The Criminal Cases Review Commission*); нерегуларности везане за рад цивилног ваздушног саобраћаја, укључујући и сигурност ваздушног промета, пријављују се Комисији за цивилни ваздушни саобраћај (*Civil Aviation Authority*); нерегуларност у раду службе здравствене заштите пријављује се Комисији за ревизију здравствене заштите и инспекцију (*The Commission for Healthcare Audit and Inspection*); нерегуларности везане за ПДВ, порезе на приходе, недозвољени увоз или извоз, породилска одсуства, боловање, студентске кредите, примјену закона о минималном доходу и сл. пријављују се Управи за јавне приходе и царину (*The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*). Полицијски службеници су у почетку били изостављени из овог закона, али је касније Законом о реформи полиције из 2002. године (*The Police Reform Act 2002*), допуњен Закон о правима запослених (*Employment Rights Act*) те су полицијски службеници заштићени и имају право да доводе у питање или пријављују појаве за које сматрају да су нерегуларне Независној полицијској комисији за жалбе.

подлеже строжијим условима, а у случају да се запослени одмах обрати медијима, он ће бити заштићен само у врло екстремним ситуацијама јер узбуњивачи морају поштовати прописану интерну процедуру.

Иако закон не дефинише појам узбуњивача експлиците, одредбе Закона су усмерене на заштићено „објављивање информација од стране запосленог“. Заштита коју пружа Закон објављивању информација у јавном интересу обухвата све запослене у свим секторима, укључујући привремено запослене и запослене по уговору о делу. Његова широка примена обухвата британске раднике на прекоморским територијама, иако не покрива samozапослена лица. Закон пружа заштиту од одмазде, отпуштања, изостављања унапређења или изостављања из додатног усавршавања узбуњивача у јавном и приватном сектору, запосленом који изрази бригу (раисе цонцерн) о преварама или злоупотребама на радном месту, под условом да су деловали на одговоран начин, да су објавили информацију у доброј вери, да разумно верују да је информација истинита и да не делују због личне користи.

Преступ је овим законом широко дефинисан, и обухвата узбуњивања у вези са опасностима по здравље и безбедност или животну средину, кривична дела (прошла, садашња и будућа), погрешну примену права/пресуда, и кршење правне обавезе, или покушај да се било који од ових радњи прикрије.

Делокруг закона обухвата преступе који су се одиграли на прекоморским територијама или случајеве у којима закон примењен на одређени преступ није британски. Значајно је то да појединац не мора бити у праву у погледу закључка поводом изражене сумње, под условом да је она основана (*Babula vs Waltham Forest College* (2006)).<sup>16</sup>

Запослени који је деловао под законом наведеним условима има право да поднесе тужбу Трибуналу за радне односе (*Employment Tribunal*). Приликом утврђивања да је одређено обелодањивање информације било разумно, суд мора размотрити све околности укључујући идентитет особе којој је информација обелодањена, озбиљност пријављене ствари, да ли ризик или опасност још постоје и да ли је објављивање

16 <https://lexisweb.co.uk/cases/2006/may/babula-v-waltham-forest-college>

прекршило обавезу поверљивости коју је послодавац имао према трећој страни. Што се тиче накнаде, Закон прописује да нема ограничења у износу накнаде која се плаћа особама неоправдано отпуштеним због узбуњивања. Штавише, ако је узбуњивач отпуштен, може тражити од Трибунала за радне односе издавање привремене мере којим би задржао свој посао док траје поступак. Уколико се на суду докаже да је запослени био отпуштен због откривања информације, суд може одлучити да запослени има право да буде враћен на своје радно мјесто или има право на новчану накнаду.

Широка дефиниција престапа и запослених водећи су разлози су због којих је Закон о објављивању информација у јавном интересу истицан као пример најбоље праксе за заштиту узбуњивача, и његов приступ је преузет у законодавствима других земаља, као нпр. у Јапану, Ирској, Канади, Аустралији и Јужној Кореји.

Међутим, за петнаест година примене Закона, примећене су одређене мањкавости у заштити коју Закон пружа. Круг спорних тема односио се првенствено на кршење одредби уговора о радном односу (*Parkins vs. Sodexo Ltd (2001)*)<sup>17</sup>, контраверзно тумачење концепта добре вере којим су судови у први план ставили мотиве узбуњивача наспрам јавног интереса (*Street vs Derbyshire Unemployed Workers Centre (2005)*)<sup>18</sup>, неадекватне заштите од виктимизације на страни послодавца (*Manchester vs. Fecitt (2012)*)<sup>19</sup>. Други проблеми који су се појавили тичали су се дефиниције запосленог, која не обухвата волонтере, неизвршне директоре, старатеље и појединце који конкуришу за посао. Поред тога, дошло је и до низа скандала и несрећних случајева у различитим секторима који су закупили пажњу јавности и додатно истакли потребу за унапређењем законодавства у домену заштите узбуњивача. Неки од тих скандала су непотребна смрт 1200 пацијената у болници у Мид Стафордширу, прислушкивање телефона од медијске корпорације Невс Интернационал, намештање Либор каматних стопа и изливање нафте у Мексичком заливу. Током

17 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

18 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))

19 [www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAJudgment.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAJudgment.pdf)

истрага и испитивања ових случајева, изашло је на видело да су радници били свесни неправилности или несавесног обављања дужности, али су били сувише уплашени да би проговорили, обраћали су се погрешним људима, или су једноставно били игнорисани.

Јуна 2013. године, Законом о предузећима и регулаторној реформи<sup>20</sup> ступиле су на снагу измене у британском законодавству о заштити узбуњивача. Учестало потписивање клаузула поверљивости и пријављивање у доброј вери препознато је као кључна препрека за потенцијалне узбуњиваче, а након учесталих јавних дебата и истакнуте потребе да се кроз појачану заштиту охрабре потенцијални узбуњивачи, на снагу су ступиле измене које су у фокус ставиле потребу да се докаже само да је пријава била учињена у јавном интересу али не и да је учињена у доброј вери. Измењена је дефиниција „обавештења“ увођењем теста јавног интереса, у покушају да се исправи пропуст примећен у случају Паркинс vs Содехо: обавештење не мора да буде дато у доброј вери како би узбуњивач добио заштиту. Међутим, уколико се обавештење даје у лошој вери, Трибунал за радне односе има право да смањи накнаду до 25 одсто.

Чињеница да се послодавац није могао сматрати посредно одговорним за случај одмазде од стране колега, остављала је узбуњивача без правних средстава борбе. У настојању да исправи законску празнину уочену након случаја Манчестер против Фесит, закон уводи личну одговорност за колеге који врше одмазду над узбуњивачем и индиректну одговорност послодавца за исто дело. У складу са новим одредбама узбуњивач има право да: не буде изложен било каквој штетној радњи од стране колега или заступника послодавца због објављивања информација; да поднесе тужбу против колега који врши недозвољену радњу али и послодавца; да сваки такав поступак третира и као поступак послодавца, независно да ли је учињено са и или без знања или одобрења послодавца. Запослени се може ослободити личне одговорности за поступке, уколико је разумно деловао у складу са захтевом послодавца, док ће послодавац моћи да се ослободи одговорности, уколико може

<sup>20</sup> Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/416/contents/made>

да докаже да предузео све разумне кораке како би спречио запосленог да угрожава узбуњивача.

## 8.2 Ирска

Ирска је 2014. године донела један од најсвеобухватнијих закона о заштити узбуњивача у Европи, Закон о заштићеном објављивању информација (*Protected Disclosures Act*<sup>21</sup>). Закон је усвојен након низа скандала и случајева разоткривања високе корупције од стране узбуњивача, што је одлучујуће утицало на политичку вољу и побољшање перцепције узбуњивања у јавности као ефикасног средства за борбу против корупције. Осмишљен по узору на Закон о објављивању информација у јавном интересу из 1998. године (*The Public Interest Disclosure Act*) Велике Британије, сматра се једним од најјачих закона о заштити узбуњивача донетим у протеклих неколико година. Законом је широко дефинисан обим заштите како у погледу појма “запослени” тако и обиму дела која могу бити пријављена, у складу са најбољим међународним праксама и препорукама Г20, Уједињених нација и Савета Европе. Тако се, осим запосленима у јавном и приватном сектору, заштита пружа и особама које су другом врстом уговора везане за послодавца, радницима агенција, припадницима оружаних снага, приправницима и др. У погледу обима дела Закон пружа заштиту за пријављивање: прошлих, садашњих и будућих кривичних дела, да законске обавезе нису или неће бити испоштоване, незаконито или могуће незаконито поступање, потенцијално угрожавање здравља, безбедности и животне средине, да је дошло или да може доћи до незаконитог или несавесног трошења јавних средстава, поступак или пропуст од стране или у име јавног тела којим је дошло до репресије, дискриминације, знатног немара или грубог лошег управљања, да су или да је вероватно да ће информације везане за било коју од наведених области бити сакривене или уништене. Закон уводи претпоставку да се свака пријава има сматрати заштићеном у складу са Законом, уколико се не докаже другачије. Намерно лажно пријављивање, односно оно за које се у складу са тестом јавног интереса не докаже ја узбуњивач

21 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>

разумно веровао да је информација истинита, не сматра се заштићеним пријављивањем.

Запослени у складу са Законом има право на заштиту како од отпуштање с радног места тако и за случај одмазде од стране послодавца и/или колега. Законодавство посвећује посебну пажњу захтеву да се у што је могуће већој мери заштити идентитет узбуњивача. Закон обезбеђује више канала пријављивања потенцијалним узбуњивачима, али прави и разлику између интерних (унутрашње узбуњивање) и ширих објављивања информација (обавештавање ширих размера, најчешће медија). У циљу подстицања запослених да користе интерне канале пријављивања, приликом пријављивања послодавцу је довољно да узбуњивач оправдано верује да потенцијално постоји незаконита радња, док је за заштићено пријављивање надлежним органима или јавно изношење података потребно задовољити више критеријуме.

Поред узбуњивача, заштиту од присиле, застрашивања, узнемиравања и дискриминације од стране трећих лица уживају и чланови његове породице. Узбуњивач ће уживати заштиту и уколико се установи да у делу које је пријављено није било незаконитости, као и право на компензацију у износу до највише пет годишњих накнада у случају неправедног отпуштања због заштићеног објављивања информација.

### 8.3 Луксембург

Луксембург је 2011. године донео Закон о јачању средстава за борбу против корупције (Law on Strengthening the Means to Fight Corruption<sup>22</sup>), у складу са препорукама међународних организација. Иако Закон није посвећен искључиво узбуњивачима пер се, јер има за циљ да на свеобухватан начин регулише област превенције корупције, у стручној јавности се овај закон, макар на папиру, сматра једним од најјачих у Европи у домену заштите узбуњивача. Доношењем овог закона, истовремено су измењени и прилагођени луксембуршки закон о раду, закони који регулишу статус државних службеника и запослених у локалној самоуправи, кривични закон и закон о

22 <https://www.whistleblower-rights.org/whistleblower-protection-laws-3/>



кривичном поступку. Поједине одредбе које се тичу узбуњивања већ су постојале у наведеним прописима, али је измена тих прописа (путем убацивања одредаба које се тичу заштите узбуњивача) и посебно доношење Закона о јачању средстава за борбу против корупције окарактерисано као самостално и свеобухватно уређење области заштите узбуњивача. У текст закона инкорпорирани су многи међународни стандарди, укључујући правну заштиту за запослене у јавном и приватном сектору који пријављују корупцију, злоупотребу службеног положаја и трговину утицајем. Закон предвиђа више канала односно процедура за откривање информација, као и заштиту од одмазде. Уколико је запослени отпуштен, на такву одлуку може да изјави жалбу Радном суду (Лабоур Цоурт). Терет доказивања, је у складу са најбољим праксама, на послодавцу. Тако, послодавац мора доказати да отпуштање радника није повезано са узбуњивањем, и да је оправдано према објективним мерилима. Запослени може пријавити понашање супротно закону свом претпостављеном, Јавном тужилаштву или одговарајућем регулаторном телу. Међутим, закон пати од одређених слабости, па тако заштита није предвиђена у случају да узбуњивач контактира медије, невладине организације или друге групе ван његовог радног места, што представља велику правну празнину, а у специфичном луксембуршком друштву – малој заједници уско повезаној са високим финансијским и политичким круговима моћи, таква правна празнина може имати одлучујуће обесхрабрујући ефекат на потенцијалног узбуњивача. Још једна слабост овог закона састоји се у чињеници да није одређен посебан државни орган/агенција која би подржала имплементацију закона, као и саме узбуњиваче. Последица оваквог решења је да не постоји адекватна могућност праћења примене закона нити праксе

Што се тиче државних службеника и службеника у локалној самоуправи, закон предвиђа да државни службеници који, у складу са општим одредбама кривичног процесног права, открију чињенице до којих дошли у оквиру обављања свог посла, не могу да трпе било какав негативни утицај (финансијски или други) као резултат откривања информација. Исто важи и ако сведоче на суду о таквим чињеницама. Одредба

је формулисана на такав начин да се примењује стриктно у односу државних службеника према послодавцу и обрнуто.

Заштита узбуњивача је на сличан начин формулисана и за запослене у приватном сектору, иако за њих не постоји обавеза (која важи за запослене у јавном сектору) пријављивања информација које се односе на кривично дело.<sup>23</sup> Ниједан радник не може да трпи било какав негативан утицај (финансијски или други) ако је у доброј вери одбио да учествује у противправном понашању (чиме се покрива ситуација у којима запослени погрешно верује да су информације истините) или због тога што је извршио узбуњивање код послодавца, јавног тужилаштва или неког другог надлежног органа (посебно регулаторног тела) или због тога јер је сведочио у суду о таквим информацијама. Одредба предвиђа и да сваки радник који је отпуштен због узбуњивања буде враћен на посао. У том смислу, важна измена је увођење принципа обрнутог терета доказивања, где је послодавац дужан доказати да отпуштање радника није повезано са узбуњивањем.

Изменама кривично процесних одредби омогућено је проширење круга лица у јавном сектору са обавезом пријављивања информација које се односе на кривично дело. Поред државних службеника, статус узбуњивача могу добити и особе које су радно ангажоване у јавној управи, независно од одредби којим се њихов радни статус регулише. Ово проширење покрива све врсте уговорног ангажовања, као што су консултанти, волонтери, приправници, и у потпуности је у складу са општим препорукама и добром праксом.

Иновативна одредба Закона о Јачању средстава за борбу против корупције односи се на пружање могућности организацијама цивилног друштва да буду одређене као канал за откривање информација, и да у том смислу могу да подносе кривичне пријаве у случајевима повезаним са корупцијом и да врше друге радње у борби против корупције. Оваква могућност за невладине организације постојала је и раније у погледу појединих дела везаних за заштиту деце и сексуално злостављање, а изменама луксембуршког закона о кривичном поступку проширена је и на коруптивна кривична дела.

<sup>23</sup> Изузетак у погледу обавезе пријављивања једино постоји код кривичног дела ометања правде.

Transparency International Лухембург је прва, и до сада једина организација која је добила одобрење Владе за обављање тих активности.

## 9. ПРАКСА ЕВРОПског СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Европски суд за људска права је у оквиру своје праксе препознао право на узбуњивање, и развио одговарајућу судску праксу у домену заштите узбуњивача. У протеклих десет година донео је неколико значајних пресуда.<sup>24</sup> које се тичу узбуњивања као саставног дела слободе изражавања. Међу њима се највише цитирају три пресуде на које ћемо посебно указати, јер представљају прецеденте и даљи путоказ у пракси заштите узбуњивача. Европски суд за људска права заштиту узбуњивача доводи у непосредну везу са чланом 10 Европске повеље о људским правима (слобода изражавања), и тумачи је тако да заштиту узбуњивача фактички сврстава у интегрални оквир слободе изражавања. Слобода изражавања сама по себи представља „један од основних темеља демократског друштва“.

Европски суд за људска права се нарочито бавио питањем да ли је у демократском друштву, у конкретним случајевима, било неопходно ограничавати право на слободу изражавања и санкционисати узбуњивања јавности. У ту сврху, суд је развио тест од шест корака за случајеве узбуњивања, којим се утврђује основаност или неоснованост акције предузете против узбуњивача. Тест од шест корака састоји се од утврђивања следећих чињеница:

- а) Да ли је запослени имао алтернативне канале за обелодањивање информације
- б) Постојање јавног интереса да добије обелодањену информацију
- в) Веродостојност обелодањене информације

24 Guja v. Moldova (2008); Frankowicz v. Poland (2008); Wojtas-Kaleta v. Poland (2009); Marchenko v. Ukraine (2009); Kudeshkina v. Russia (2009); Hemisch v. Germany (2011); Sosinowska v. Poland (2011); Bucur and Toma v. Romania (2013); Matuz v. Hungary (2014) and Guja v. Moldova No. 2 (2018).

- г) Штета учињена послодавцу<sup>25</sup>
- д) Да ли је запослени деловао у доброј вери
- ђ) Озбиљност казне (одмазде) према запосленом.

Изузетно је важно истаћи да неки од критеријума из теста фундаментално одступају од водећих стандарда у заштити узбуњивача (тачка 3.). Овим стандардима потпуно су неважни фактори као што су штета нанешена послодавцу, мотиви узбуњивача, и ниво одмазде коју је запослени доживео. Узбуњивачи би требало да заслужују правну заштиту независно од њихових мотива, колико је одмазда “слаба” или “јака”, те у којој мери је послодавац оштећен. Ипак, упркос овим слабостима, уколико се правилно примењује судска пракса Европског суда за људска права може бити од помоћи националним судовима у Европи приликом одлучивања о пружању заштите убуњивачима.

Гужа против Молдавије (*Guja v. Moldova*)<sup>26</sup>. Јакоб Гужа био је 2003. године руководилац службе за односе са јавношћу у канцеларији државног тужиоца Молдавије, када је изложио доказе о политичком притиску који је вршен ради опструкције истраге и кривичног гоњења четири полицијска службеника који су били оптужени за лоше опхођење према политичким дисидентима у притвору. Тадашњи заменик председника Парламента написао је писмо тужиоцима, у коме им тражи да се укључе у предмет, који је касније окончан. Мешање у кривичну истрагу представља кривично дело у складу са националним законодавством Молдавије. Јавни тужилац је током шест месеци скривао да је примио поменуто писмо пре него што је неприметно преиначио претходну одлуку и обуставио случај. Након тога, г. Гужа је добио фотокопију тог писма и предочио је новинарима, а да претходно није предузео ни једну радњу унутрашњег узбуњивања. Јавни тужилац му је дао отказ због објављивања документа који је требало да остане тајни документ, и за обавештавање медија пре него што је предузео било коју интерну радњу.

25 Да ли је штета нанешена послодавцу изазвана откривањем информација мања од значаја да информација буде доступна јавности у демократском друштву.

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

Букур и Тома против Румуније (*Bucur and Toma v. Romania*)<sup>27</sup>. Константин Букур радио је у војној јединици Румунске обавештајне службе (СРИ) у сектору за телефонски надзор и бележење телефонских комуникација. У току свог рада наилазио је на бројне неправилности. Такође, телефони који су припадали новинарима, политичарима и пословним људима били су прислушкивани, нарочито после ударних вести или прича које су имале велики публицитет. Те неправилности пријавио је колегама и шефу, који га је због тога укорио. Године 1996. он је одржао прес конференцију у којој је објавио да румунска обавештајна служба прислушкује новинаре, политичаре и бизнисмене. Добио је отказ, а 1998. године осуђен је за незаконито прикупљање и преношење тајних информација у току вршења службене дужности и осуђен је на условну казну затвора две године. У својој представи упућеној Европском суду за људска права навео је да му је повређено право на слободу изражавања, будући да је оглашен кривим позивањем на иначе легитимни циљ спречавања и кажњавања кривичних дела која угрожавају националну безбедност. Петнаест година касније, 2013. године, Европски суд за људска права пресудио је да је румунска влада прекршила право господина Букура на слободу изражавања, а посебно његово право да саопштава информације, што није било неопходно у демократском друштву.

Хајниш против Немачке (*Heinisch v. Germany*)<sup>28</sup>. Бригита Хајниш отпуштена је без отказног рока 2005. године са посла који је имала у берлинском геријатријском Дому за негу у власништву фирме Вивантес, након што је полицији поднела кривичну пријаву за превару и занемаривање бриге о пацијентима првенствено због недовољног броја запослених и због навођења да запослени фалсификују извештаје о пруженим медицинским услугама. Након окончања уговора о раду, Хајниш и синдикат чији је члан почињу да дистрибуирају брошуре са подацим о лошем третману пацијената у Дому за негу.

27 Букур и Тома против Румуније, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 40238/02, Стразбур, 8. јануар 2013.

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

Неколико немачких судова донело је одлуке против враћања гђе Хајниш на посао. Један судија изјавио је да она не заслужује да буде заштићена од отказа, из разлога што кривична пријава коју је поднела није резултирала подизањем оптужби против фирме или запослених. Европски суд за људска права донео је пресуду у корист госпође Хајниш, чинећи тај случај највећим немачким случајем везаним за проблематику узбуњивача последњих деценија. Европски суд за људска права је одлучио да национални судови нису омогућили адекватан баланс између потребе да се заштити репутација послодавца и потребе да се заштити слобода изражавања запослених, те да је у овом конкретном случају повређен члан 10. Конвенције.

Гледано кроз призму шестоделног теста, можемо извући следеће закључке у погледу правних ставова Европског суда за људска права везаних за заштиту узбуњивача: Букур и Тома против Румуније (Букур анд Тома в. Романиа)

а) У погледу постојања алтернативних канала за обелодањивање информације, односно дужности очувања тајности документа у случају Гужа против Молдавије, суд је утврдио да обелодањивање у првом реду треба да буде извршено надређеном или другој надлежној институцији или телу. Ово опште правило ће се примењивати увек, изузев у случају када је јасно неспроводиво (цлеарлу импрактицабле) да се информације, као последње средство, објављују у јавности.

б) Општи закључак Европског суда за људска права је да у оквиру члана 10 Конвенције нема превише простора за било какве рестрикције у погледу јавне дебате о питањима од јавног интереса. У пресуди Европског суда за људска права донешеној у Гужину корист, наводи се да “нема сумње да су то веома важна питања у демократском друштву, која спадају у оквиру политичке дебате, те да јавност има легитимни интерес да о истима буде обавештена,”.

ц) У вези са веродостојности обелодањене информације, Европски суд за људска права у случају Гужа в. Молдавија наводи: “Слобода изражавања носи са собом и дужности и одговорност и било која особа која одлучи да обелодани информацију мора пажљиво верификовати, до мере до које околности дозвољавају, да је иста прецизна и поуздана. У

пресуди Букур и Тома в. Румунија, суд је додатно прецизирао шта се под тиме подразумева, и утврдио да је узбуњивачу довољан “разуман основ (реасонабле гроундс) да поверује да је информација коју је обелоданио истинита”.

д) Када се ради о утврђивању штете учињене послодавцу, суд је у случају Гужа в. Молдавија стао на становиште да мора постојати сразмера између права јавности да зна, односно јавног интереса, и евентуалне штете коју је претрпео орган јавне власти: “Суд мора да измери штету, уколико је постојала, коју је претрпео орган јавне власти као резултат обелодањивања, као и да процени да ли таква штета претеже над јавним интересом да таква информација буде обелодањена”.

е) У погледу утврђивања мотива лица које је извршило узбуњивање, односно деловања узбуњивача у доброј вери, Европски суд за људска права је стао на становиште да је мотив који стоји иза деловања запосленог још један од детерминишућих факора код одлучивања да ли одређено обелодањивање треба да буде предмет заштите или не: “... деловање мотивисано личним антагонизмом или очекивањем одређене предности, укључујући новчану добит, не би могло бити оправдано посебно јаким нивоом заштите” (Гужа в. Молдавија).

ф) Код процене озбиљности предузете одмазде према запосленом, Европски суд за људска права узима у разматрање да ли је одмазда имала негативне последице на каријеру узбуњивача, као и да ли је одмазда имала одвраћајући ефекат на друге запослене у погледу инхибиције или обесхрабривања истих да се користе узбуњивањем. „Отпуштање запосленог због пријављивања противправног понашања сматра се најтежом могућом санкцијом, која може потенцијално обесхрабрити друге да пријављују противправно понашање.“

## 10. ПРЕГЛЕД СТАЊА У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА Г 20

Г20 (Група 20) чини 19 економски најразвијенијих земаља света, заједно са Европском Унијом као ентитетом. Чланови Г20 земаља су министри финансија и гувернери

националних банака Аргентине, Аустралије, Бразила, Француске, Немачке, Индије, Индонезије, Италије, Јапана, Јужне Африке, Јужне Кореје, Канаде, Кине, Мексика, Русије, Саудијске Арабије, Сједињених Америчких Држава, Турске, Уједињеног Краљевства и гувернер Европске централне банке. Као и у оквиру Европске Уније, ниво позитивног законодавства у државама Г20 знатно варира, од непостојања законодавног оквира за заштиту узбуњивача (Русија), преко солидно постављеног законодавства али недовољно ефикасне имплементације (Јужноафричка Република), до детаљно разрађених стандарда кроз различите механизме заштите узбуњивача (Сједињене Америчке Државе). У тачки 6. ћемо се осврнути на главне карактеристике прописа три државе чланице Г 20 (Јапан, Руска Федерација и Јужноафричка Република) у домену заштите узбуњивача, уз напомену да се ради о државама са дијаметрално различитим социолошким и културним обрасцима и наслеђем, због чега су између осталог и узете у разматрање.

## 10.1 Јапан

У Јапану је од 2004.године на снази Закон о заштити узбуњивача.<sup>29</sup> Заштита коју закон пружа сматра се, макар на папиру, свеобухватном, и у добром делу је у складу са најбољим праксама за законодавство о узбуњивачима. Закон обухвата узбуњивање у јавном и приватном сектору, предвиђа широку дефиницију узбуњивача као и дефиницију понашања супротног закону. Такође, Закон широко дефинише заштиту од одмазде, као и основ деловања узбуњивача. На парцијалан начин регулише се опсег канала за пријављивање, како интерних тако и екстерних (нарочито према медијима), као и правни лекови због одмазде извршене према узбуњивачу.

Јапански Закон о заштити узбуњивача забрањује предузећима и државним институцијама да спроводе неправедан третман према запосленом или било какав облик одмазде због узбуњивања, као што је отказ уговора о раду, деградација на ниже радно место или умањење зараде.

<sup>29</sup> <http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Japan%20Whistleblower%20Protection%20Act.pdf>. У примени од 2006. године.



Међутим, велики недостатак закона је што не предвиђа никакве санкције за послодавца и запослене у случају одмазде.

Још један проблем са законом је да поставља превише строге услове за заштиту узбуњивача који врше спољашње узбуњивање у медијима. Према слову закона, узбуњивач мора мора имати разумну основу да верује да би пријављивање неправилности у оквиру компаније или владине агенције довело до уништења доказа. Овакви престрого постављени услови онемогућавају активну улогу медија у конкретним случајевима.

Јапан је био критикован због доношења Закона о заштити тајних података.<sup>30</sup> Усвојен у децембру 2013. године, закон прописује да државни службеник који ода поверљиве информације може бити кажњен затворском казном од десет година, а особе које подстичу цурење информација затворском казном од пет година. Закон о заштити тајних података односи се на области одбране, дипломатије, борбе против тероризма и контраобавештајне делатности. Такође, омогућава влади - не само у наведеним областима - да запечати одређена документа до 60 година. Није потребно посебно објашњавати да доношење наведеног прописа представља корак назад у погледу узбуњивања у јавном сектору.

На овом месту упутно је подсетити се друштвеног контекста и опште друштвене климе у јапанској култури, где се нарочито цени лојалност као врлина. Дискутовање о осетљивим темама на отворен и директан начин није на цени у јапанском друштву, због тога јер то може пореметити врхунску фундаменталну вредност код Јапанаца – хармонију. Стога ни не чуди да су сами јапански званичници признали да се закон о заштити узбуњивача не употребљава често.

Дванаест година примене закона показало је да постоје правне празнине и животне ситуације на које закон нема одговор. Имајући то у виду, формирана је радна група која тренутно разматра измене закона о заштити узбуњивача, а нека од питања која смо споменули су предмет разматрања. Разматрају се и друга питања, као што је нпр. проширење опсега заштите због узбуњивања, као и да ли заштита треба

30 Act on Protection of Specified Secrets (2013).

да буде проширена на бивше запослене, чланове извршних и надзорних одбора као и лица повезана са клијентима компанија.

## 10.2 Руска федерација

Руска Федерација је 2006. године усвојила Конвенцију Уједињених нација о борби против корупције, као и Грађанско правну конвенцију о корупцији и Кривично правну конвенцију о корупцији Савета Европе. Иако је било очекивано да након ратификовања наведених међународних инструмената уведе адекватне механизме за борбу против корупције у националне прописе, међу којима би значајно место заузимало узбуњивање, то се није догодило. У септембру 2008. године, Национални савет за борбу против корупције утврдио је пакет антикорупцијских закона и поднео на усвајање Државној Думи. Међутим, на састанку радне групе Државне Думе за борбу против корупције, одлучено је да се уклоне одредбе које се односе на узбуњиваче. Као резултат тога „Савезни закон за борбу против корупције“<sup>31</sup> из 2008. године, не садржи никакве одредбе у домену заштите узбуњивача. Једина заштита коју држава пружа на основу овог закона је за државне службенике који пријављују нуђење мита упућеног лично њима (али не и осталим државним службеницима).

У Руској Федерацији је предвиђена законска заштита сведока и жртава, која се аналогно може применити и на заштиту узбуњивача. Прописи који уређују заштиту сведока и жртава нису у складу са најбољим праксама заштите узбуњивача, јер не уређују материју на јасан и свеобухватан начин у оквиру једног прописа, као што је то случај са законодавствима које оцењујемо напредним. Стога је Руска Федерација пример праксе коју би требало избегавати када је заштита узбуњивача у питању. Прописи који уређују заштиту сведока и жртава су: Устав Руске Федерације, Кривични закон, Кривично процесни закон, Федерални закон “О државној заштити сведока, жртава и других учесника у кривичном поступку”<sup>32</sup>, Декрет Владе Руске Федерације “О сигурносним мерама за учеснике у кривичном

31 Federal Law on Anti-Corruption (2008).

32 The Federal Law from the 20th of August 2004, N 119-FZ “about state protection of victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

поступку<sup>33</sup>, Одлука Уставног суда “О правима жртава да буду упознати са подацима”<sup>34</sup>, Декрет Владе Руске Федерације “О одређивању нивоа штете учињене људском здрављу”<sup>35</sup>, Декрет Владе Руске Федерације “О Правилима накнаде за жртве, сведоке и друге учеснике у кривичном поступку”<sup>36</sup>, Декрет Владе Руске Федерације “О заштити података за заштиту жртава, сведока и других учесника у кривичном поступку”<sup>37</sup>.

У погледу заштите узбуњивача, од свих наведених прописа, једини пропис који се, на веома ограничен начин, бави заштитом узбуњивача је Федерални закон “О државној заштити сведока, жртава и других учесника у кривичном поступку” Члан 9. наведеног прописа предвиђа да “државни и општински службеници који пријављују коруптивне активности, подстрекивање на извршење коруптивне активности или пропусте у вези са пружањем и прикупљањем података за потребе обелодањивања имовине, уживају заштиту државе, у складу са законима Руске Федерације”. Из ове одредбе уочава се веома уска дефиниција узбуњивача, као и опсега онога што се сматра противправним понашањем. Закон има и друге недостатке, напоменућемо на овом месту само неке: не предвиђају се никакве одредбе за анонимно пријављивање; осим генералне одредбе “заштита државе” се ни на један начин не разрађује даље у погледу одмазде према узбуњивачу; закон се односи искључиво на узбуњиваче у јавном сектору. Узбуњивачи у приватном сектору не могу се сматрати заштићеним према овом пропису.

Да би узбуњивач у јавном сектору добио заштиту по основу овог закона, потребно је да јавно иступи, то јест да изврши узбуњивање јавности. Након тога следи дуг и напоран

33 The Government Decree of the Russian Federation from the 27th of October 2006, N 630 “About security measures for participants of the criminal judicial proceedings”.

34 The Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation from the 11th of July 2006, about the rights of victims of criminal cases to get acquainted with files.

35 The Government Decree of the Russian Federation from the 17th of August 2007, N 522 “About determining the level of harm made to human health”.

36 The Government Decree of the Russian Federation from the 11th of November 2006, N 664 “About the Rules of payments to victims, witnesses and other participants of criminal judicial proceedings as a state protection”.

37 The Government Decree of the Russian Federation from the 3rd of March 2007, N 134 “About protection of information for protecting victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

судски процес. Интересантно је споменути законско решење које предвиђа помоћ државе у проналажењу новог посла за узбуњивача. Међутим, према подацима руског огранка *Transparency International*, за такву врсту помоћи не постоје средства за рад, те нема ни забележених случајева.

### 10.3 Јужноафричка Република

Јужноафричка Република од 2000. године има на снази Закон о заштити узбуњивача (*Protected Disclosures Act - PDA*).<sup>38</sup> Закон се примењује на запослене у јавном и приватном сектору, а обухвата противправна понашања у држави и ван ње, под условом да је одређено понашање противправно и у односној држави. У запослене се убрајају све особе које примају накнаду у било ком својству или асистирају на било који начин, изузев „независних уговарача“. Дефиниција обелодањивања је веома широка, и укључује кривична дела, пропуштање извршења правне обавезе, опасност по здравље и безбедност, штету по животну средину, погрешне пресуде, дискриминацију као и прикривање свега наведеног. Дефиниција одмазде или „професионалне штете“ у односу на коју узбуњивач ужива заштиту је такође веома широко постављена. Обелодањивање може бити извршено у оквиру више канала – закон предвиђа унутрашње и спољашње узбуњивање, као и узбуњивање јавности. Слабе тачке закона односе се на непостојање државног органа који би пратио примену закона, што узрокује проблеме у имплементацији. Такође, нема предвиђених санкција за запослене који врше одмазду према узбуњивачу, као ни одредби посвећених анонимном пријављивању и заштити поверљивости.

Неколико година Одељење за правосуђе и Уставни развој радило је на изменама и допунама PDA закона, да би 2014. године објавило нацрт за јавну расправу. Тек 2017. године закон је измењен,<sup>39</sup> закона, да би 2014. године објавило нацрт за јавну расправу. Тек 2017. године закон је измењен, а главне измене односе се на проширење заштите која сада обухвата

38 Protected Disclosures Act (2000). <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-026.pdf>

39 Protected Disclosures Amendment Act (2017) <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2017-005.pdf>

и нестандартне облике радног ангажовања у смислу да се заштита односи не само на запосленог већ и на радника. Даље, закон омогућава заштиту за узбуњивача који је био позван на кривичну или грађанску одговорност због наводног кршења клаузуле поверљивости или уговорне обавезе. Закон је повећао и захтеве према послодавцима у погледу степена информисања узбуњивача, а проширио је и круг тела којима се може извршити обелодањивање. Узбуњивање је према закону из 2000. године могло бити извршено према адвокату („*legal practitioner*“), послодавцу у оквиру било које постојеће процедуре предвиђене од стране послодавца, члану Владе или Кабинету покрајинске Владе („*member of Cabinet or of the Executive Council of a province*“), Заштитнику грађана, Државном ревизору или „било којој другој особи или институцији, на пример медијима“. Овог круга лица и органа сада су експлиците додати Јужноафричка комисија за људска права (*South African Human Rights Commission*), Комисија за једнакост полова (*Commission for Gender Equality*), Комисија за промоцију и заштиту права културних, верских и лингвистичких заједница (*Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*) и Комисија за јавну службу (*Public Service Commission*).

## 11. ОСТАЛЕ (АДМИНИСТРАТИВНЕ И ПРЕДСУДСКЕ ) ПРАКСЕ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

Предмет ове анализе су најбоље законодавне праксе у заштити узбуњивача. Ипак, поред законодавних постоје релативно развијене административне и предсудске праксе заштите узбуњивача, које се фокусирају на изградњу односа поверења са узбуњивачем, начин комуникације, психосоцијалну подршку, различите видове подршке узбуњивачу у сваком конкретном случају обелодањивања информација и друге аспекте који имају за циљ адекватно вођење случаја узбуњивања. Ова пракса постоји у земљама где је успостављен посебан државни орган/агенција задужен за узбуњивање, као и у државама где делују јаке и добро организоване невладине организације у домену заштите узбуњивача, у првом реду

у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији. Наведене праксе нису легислативног карактера чиме излазе ван оквира анализе, те стога неће бити предмет разматрања, али сматрамо упутним да представимо неке карактеристичне примере у циљу приказивања целокупне слике садржине и обима заштите узбуњивача.

Примери добре праксе у административној и предсудској заштити узбуњивача укључују следеће технике:

- Укључити узбуњивача у одлуку о приступу који ће бити употребљен у истрази. Потребан је опрез да из начина спровођења истраге коју спроводи нпр. агенција, другим запосленима и послодавцима не постане јасан идентитет узбуњивача. Потребно је објаснити узбуњивачу да ће цео процес бити дуг, а да је исход неизванестан.
- Обезбедити континуитет контакт особе која комуницира са узбуњивачем. Потребно је успоставити поверење да би узбуњивач открио свој идентитет. Позиви су обично у почетку анонимни.
- Обезбедити адекватно “вођење случаја” (*case management*). Информације које се добију су најчешће само један део података потребних за изградњу случаја, а квалитетно вођење случаја омогућава постојање добре процене када је довољно информација прикупљено. Вођење случаја је важно и накнадно за follow-up, медијацију, заштиту итд.
- Добровољни трансфер. Препоручује се понудити добровољни трансфер у друго одељење. Ово је карактеристично за јавни сектор.
- Социопсихолошка подршка узбуњивачу. Неопходност социопсихолошке подршке се намеће сама по себи, имајући у виду одмазду и непријатељски став околине према узбуњивачу, као и ниво доживљеног стреса који се протеже на дуги временски период
- Комуницирати исход истраге на добар начин. Ниво комуникације варира у зависности од околности. Овде ваља указати на ткз. “*trade off*” исхода истраге и узбуњивања: потребно је пронаћи начин да се

истовремено комуницира са узбуњивачем, а да се притом не угрози кривична истрага. У случају да су узбуњивачи погрешно веровали да је информација коју су обелоданили истинита, треба им објаснити где су погрешили.

– Правити извештаје са збирним подацима. Сматра се да објављивање збирних података има охрабрујући ефекат на будуће узбуњиваче.

– Са друге стране, у оквиру ових техника заштите, развиле су се одговарајуће корисне праксе у погледу онога што би требало избегавати. Тако, на пример, препоручује се избегавање обавештавања послодавца о постојању заштите, комбиновање тела за саветовање (нпр. СОС линије) и истрагу, дугог протока времена без комуникације са узбуњивачем, неадекватне и неозбиљне телефонске линије и др.

## 12. ЗАКЉУЧАК

Водећу улогу у осмишљавању најбољих пракси заштите узбуњивача имале су међународне организације, у првом реду Уједињене Нације, Савет Европе и *OECD*. Немерљив допринос процесу обликовања добрих пракси дале су водеће невладине организације у овој области, као што су *Transparency International*, *Public Concern at Work*, *Government Accountability Project*, *Blueprint for Free Speech* и друге. У погледу држава чланица Европске уније од значаја је судска пракса Европског суда за људска права. Питање најбољих пракси и поред свега тога остаје и даље отворено, а на свакој је држави да успостави оквир заштите узбуњивача који највише одговара њеном сопственом друштвеном контексту.

## ЛИТЕРАТУРА

Букур и Тома против Румуније, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 40238/02, Стразбур, 8. јануар 2013;

Грађанско правна конвенција о корупцији [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrdjivanju\\_gradjanskopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html).

Заштита узбуњиваца - Компаративна анализа - студија за Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Пол Стивенсон, 2012.

Заштита узбуњивача, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013.

Конвенција Уједињених нација против корупције [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ratifikaciji\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_korupcije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html).

Кривично правна конвенција о корупцији <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

Перић Дилигенски, Тијана, “The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia”, *Thematic conference proceedings of international significance volume I 2016*, Academy of Criminalistic and Police studies Belgrade, pp. 537-544.

Перић Дилигенски, Тијана, “Имплементирање антикоруптивних стандарда Уједињених нација из перспективе позитивног законодавства Републике Србије”, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, 2019, стр. 1-17.

Препорука Савета Министара о заштити узбуњивача CM/Rec (2014) <https://rm.coe.int/16807096c7>.

Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе 1729/2010 о заштити узбуњивача <https://www.poverenik.rs/sr-yu/me%C4%91un narodni-dokumenti/918-rezolucija-17292010-preien-tekst.html>.

A best practice guide for whistleblowers legislation, Transparency International, 2018.

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption [https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028\\_-\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_preventing\\_and\\_combating\\_corruption\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf) ;



Analiza zaštite zviždača u državama članicama europske unije, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije, 2009;

Babula vs Waltham Forest College (2006) <https://lexisweb.co.uk/cases/2006/may/babula-v-waltham-forest-college>.

Breaking the Silence: Strengths and Weaknesses in G20 Whistleblower Protection Laws, Blueprint for Free Speech, Griffith University, The University of Melbourne, TI Australia, 2015.

Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>.

Enterprise and Regulatory Reform Act 20139 <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/416/contents/made;>.

Federal Law on Anti-Corruption - Russia (2008).

Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure, EDPS, July 2016.

<http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Japan%20Whistleblower%20Protection%20Act.pdf>

Inter-American Convention against Corruption [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp).

Law on Strengthening the Means to Fight Corruption <https://www.whistleblower-rights.org/whistleblower-protection-laws-3/>.

OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2007\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2007)1&docLanguage=En).

Parkins vs. Sodexo Ltd (2001) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

Protected Disclosures Act – PDA <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-026.pdf>.

Protected Disclosures Act <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

Protected Disclosures Amendment Act (2017) <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2017-005.pdf>.

Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU, Country Report: Luxembourg, TI Luxembourg, 2013.

Road Map Anti Fraud Action Plan EU, 2018.

Street vs Derbyshire Unemployed Workers Centre (2005) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transition-Type=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transition-Type=Default&contextData=(sc.Default)).

Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, OECD.

Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, OECD.

The Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation from the 11th of July 2006, about the rights of victims of criminal cases to get acquainted with files.

The Federal Law N 119-FZ “about state protection of victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings” - Russia (2004).

The Government Decree of the Russian Federation from the 11th of November 2006, N 664 “About the Rules of payments to victims, witnesses and other participants of criminal judicial proceedings as a state protection”.

The Government Decree of the Russian Federation from the 17th of August 2007, N 522 “About determining the level of harm made to human health”.

The Government Decree of the Russian Federation from the 3rd of March 2007, N 134 “About protection of information for protecting victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

The Government Decree of the Russian Federation, N 630 “About security measures for participants of the criminal judicial proceedings” (2006).

The Public Interest Disclosure Act – PIDA <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.

Whistleblower Laws: International Best Practice, Griffith University, 2008.

Whistleblowing in Europe, Legal protection for whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013.

Manchester vs. Fecitt (2012) [www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAJudgment.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAJudgment.pdf).

Lazar Djurovic

## THE BEST PRACTICES ANALYSIS OF WHISTLEBLOWERS PROTECTION

---

### Resume

---

Establishing legal protection for whistleblowers is a relatively new legal area of regulation. With the exception of the United States and Great Britain, most of the laws on the protection of alarms have been enacted in the last ten years. With that in mind, it needs to be emphasized that there is still no consensus on what solutions are best in whistleblower protection. Experts in this field are almost unanimous in the view that the one-size-fits-all approach cannot be equally effective, precisely because of the differences and specificities that exist in every society. In this sense, the question of best practices is also relativized: what is good practice and what has proven to be utilitarian in one country does not necessarily correspond and produce results in another. However, certain standards and good practices have crystallized, primarily with regard to the guiding principles to be implemented in laws governing the protection of whistleblowers. The paper presents relevant practices for the protection of whistleblowers, in continental, Anglo-Saxon and mixed legal systems.

**Keywords:** whistleblowers, protection, international standards

---

\* Овај рад је примљен 21. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.