

Javna etika

## Zaštita uzbunjivača

# Izazovi i povoljne prilike za lokalne i regionalne uprave

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Saveta Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Zaštita  
uzbunjivača  
Izazovi i povoljne  
prilike za lokalne  
i regionalne uprave**

Komitet za upravu

Izvestilac:<sup>1</sup>

Josan MEIJERS, Holandija (R, SOC)

---

<sup>1</sup> L: Odbor lokalnih vlasti / R: Odbor regiona

EPP/CCE: Grupa evropskih narodnih stranaka u Kongresu

SOC: Grupa socijalista

ILDG: Grupa nezavisnih i liberalno-demokratskih stranaka

ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista

NR: Članovi koji ne pripadaju nekoj političkoj grupi Kongresa.

# Përmbajtja

---

Rezime	5
<b>REZOLUCIJA 444 (2019.)</b>	<b>6</b>
<b>PREPORUKA 435 (2019.)</b>	<b>10</b>
<b>OBRAZLOŽENJE</b>	<b>10</b>
Uvod	11
1. Uzbunjivanje u lokalnoj i regionalnoj upravi	16
2. Pravna zaštita uzbunjivača u Evropi	23
3. Izazovi i povoljne prilike za lokalnu i regionalnu zaštitu uzbunjivača	25

## Rezime

Otkrivanje informacija u javnom interesu brzo postaje ključna zaštita lokalne i regionalne demokratije i uprave. Uzbunjivači mogu da omoguće hitne i veoma potrebne provere u lokalnoj i regionalnoj upravi. Iako sada više zemalja usvaja zakonodavstvo o zaštiti uzbunjivača, ova zaštita postaje nedovoljno razvijena na lokalnom i regionalnom nivou.

Ovaj izveštaj daje pregled problema u vezi sa uzbunjivanjem, daje kratak prikaz pravne zaštite uzbunjivača u državama članicama, ispituje standarde koje predviđaju međunarodne organizacije i ukazuje na izazove i povoljne prilike za lokalnu i regionalnu zaštitu uzbunjivanja.

U svojoj rezoluciji, Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti da ustanove i šire praktičnu politiku za uzbunjivanje, sa odgovarajućim internim i anonimnim kanalima za prijavljivanje i da osiguraju da postoje određene nezavisne institucije koje bi nadgledale i obrađivale otkrivanje informacija.

U svojoj preporuci, on traži da nacionalno zakonodavstvo predvidi zaštitu uzbunjivača na lokalnim i regionalnim nivoima i predlaže da agencije na nacionalnom nivou prate primenu i delotvornost zakonodavstva o uzbunjivanju.

## ReZoluCiJA 444 (2019.)<sup>2</sup>

---

1. Svesni razjedajućeg efekta koji korupcija može da ima na poverenje javnosti i kvalitet i efikasnost uprave, Kongres je usvojio mapu puta aktivnosti, na svom 31. zasedanju u oktobru 2016, da bi se borio protiv korupcije i odlučio da pripremi izveštaje na nekoliko tema, uključujući i zaštitu uzbunjivača.

2. Mada je nedavno bilo sadržajnih zakonodavnih zahvata na zaštiti uzbunjivača, većina njih je ograničena u području primene na nacionalni nivo, ostavljajući lokalne i regionalne vlasti sa malo mehanizama za prijavljivanje sumnjivih protivpravnih radnji.

3. Uzbunjivači imaju da igraju jedinstvenu ulogu u lokalnoj i regionalnoj upravi. Na subnacionalnom nivou, onom koji je najbliži građanima, lakše je otkriti navodna kršenja zakona nego na nacionalnom nivou. Ovo takođe znači da su lokalne i regionalne vlasti naročito ranjive na razne vrste korupcija, zbog njihove odgovornosti za pružanje javnih usluga, koje se sve više zasniva na javno-privatnim partnerstvima, praćenim prenosom javnih resursa u privatni sektor.

---

<sup>2</sup> Debatovao i usvojio Kongres 3. aprila 2019, 2. zasedanje (videti Dokument [CG36\(2019\)14](#), obrazloženje), izvestilac: Josan MEIJERS, Holandija (R, SOC).

4. Pitanja anonimnosti i poverljivosti mogu da predstavljaju posebne izazove na lokalnom nivou. Mala veličina mnogih lokalnih vlasti ograničava izbor kanala za prijavljivanje koje bi neki pojedinac izabrao da saopšti sumnjive protivpravne radnje. Međutim, usled ograničenog okvira zakonodavstva, koje često ne priznaje anonimno prijavljivanje, pojedinci u posedu informacija koje bi mogle da se smatraju kao preteće ili štetne po javni interes, često odlučuju da ih ne otkrivaju, bojeći se negativnih ličnih posledica i moguće odmazde na radnom mestu.

5. Što se tiče pitanja poverljivosti, lokalne i regionalne vlasti treba da razmotre eksterno prijavljivanje kao krajnju meru, koje može da smanji šanse za otkrivanje identiteta nekog uzbunjivača.

6. Zaštita uzbunjivača nije samo pitanje zakonodavstva, takođe je potrebno da dođe do promene u društvenim stavovima prema otkrivanju informacija, koji često obeshrabruju pojedince da prijavljuju bitne informacije, bojeći se potencijalnih negativnih posledice koje bi mogle da nastanu. Potrebno je preduzeti mere kako bi se javnost upoznala sa važnom ulogom uzbunjivača u borbi protiv korupcije.

7. U svetlu napred navedenog, Kongres, imajući u vidu:

- a.** Program akcije protiv korupcije Saveta Evrope, Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173) Saveta Evrope i Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174) Saveta Evrope;
- b.** Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih načela borbe protiv korupcije;

- c.** Preporuku CM/Rec (2014)7 Komiteta ministara država-  
ma članicama o zaštiti uzbunjivača;

8. poziva lokalne i regionalne vlasti država članica Saveta Evrope da:

- a.** ustanove i šire praktičnu politiku za uzbunjivanje, poštujući 20 načela navedenih u napred pomenutoj Preporuci CM/Rec(2014)7;
- b.** garantuju uspostavljanje odgovarajućih internih kanala za prijavljivanje i mogućnosti za zaposlene da konsultuju poverljive savetnike unutar njihove organizacije;
- c.** osiguraju da postoje određene nezavisne institucije, kao što su lokalni i regionalni ombudsmani, da nadgledaju i obrađuju otkrivanje informacija, i da postupaju kao mesto prijavljivanja poslednje instance, ako lokalni i regionalni zaposleni osećaju da ne mogu da izraze svoje zabrinutosti interno;
- d.** osiguraju da pojedinci, koji žele da prijave slučajeve nepropisnog ponašanja ili protivpravnih dela, imaju pristup kanalima za prijavljivanje koji bi im omogućili da ostanu anonimni ili da ponude opciju 'preventivne zaštite' u slučaju odmazde;
- e.** pružaju informacije:
  - i.** o okolnostima u kojima neka sumnja na protivpravno delo može da se prijavi unutar i izvan date organizacije;
  - ii.** o pravnoj zaštiti za uzbunjivače;
- f.** osiguraju da kanali za prijavljivanje, kao što su informacione vruće linije, takođe postoje za pojedince koji rade u privat-



nom sektoru, koji su uključeni u pružanje lokalnih i regionalnih javnih usluga;

- g.** osiguraju da pojedinci koji otkrivaju informacije u javnom interesu budu blagovremeno obavješteni o naknadnom praćenju koje se obavlja kao odgovor na njihove prijave;
- h.** podstiču pozitivne stavove prema uzbunjivanju među građanima promovisanjem praktičnih politika za uzbunjivanje i objavljivanjem naknadnog praćenja nakon prijavljivanja;
- i.** osiguraju da pojedinci koji razmatraju prijavljivanje sumnjivih slučajeva protivpravnih dela imaju pristup savetima koji su poverljivi i besplatni, od eskternih tela, kao što su NVO i nacionalne asocijacije;
- j.** uvedu periodične procene delotvornosti pravila i propisa o zaštiti uzbunjivača.

9. Poziva nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti da:

- a.** usmeravaju i pomažu lokalnim i regionalnim vlastima oko uvođenja i primene praktične politike za uzbunjivanje;
- b.** pomažu lokalnim i regionalnim vlastima oko osmišljavanja i realizacije programa obuke za zvaničnike i zaposlene, kako bi podizale svest o postojećim pravilima i postupcima i ulozili uzbunjivanja u borbi protiv korupcije;
- c.** se povezuju sa centralnim antikorupcijskim agencijama kako bi osigurale maksimalnu harmonizaciju praktičnih politika o uzbunjivačima.

## PREPORUKA 435 (2019.)<sup>3</sup>

---

1. Delotvorna zaštita uzbunjivača je jedna od ključnih oblasti u vezi sa kojom se Kongres lokalnih i regionalnih vlasti dogovorio da radi na njenoj mapi puta aktivnosti za borbu protiv korupcije, usvojenoj na njegovom 31. zasedanju (oktobar 2016.), uveren da korupcija predstavlja opasnost po dobru upravu na lokalnim i regionalnim nivoima i da podriva osnovne demokratske vrednosti.

2. Pošto uzbunjivači često imaju pristup informacijama koje nekada ne mogu da otkriju ostali mehanizmi za integritet i institucije, oni predstavljaju jedinstvenu dodatnu vrednost institucionalnim zaštitnim merama, i mogu da daju presudni doprinos borbi protiv korupcije, promovišući veću transparentnost i odgovornost u lokalnim i regionalnim vlastima.

3. Lokalne i regionalne vlasti, odgovorne za pružanje javnih usluga širom mnogih sektora, mogu da budu u većem riziku od korupcije, pošto tu često ima manje uvedenih zaštitnih mera nego na nacionalnom nivou. Iznošenje na javu aktivnosti koje nisu u javnom interesu, putem prijavljivanja, predstavlja važno oružje u borbi protiv korupcije na ovom nivou, što treba da se podstiče kroz odgovarajuće praktične politike i pravne instrumente.

4. Iako je zakonodavstvo o zaštiti uzbunjivača sada uvedeno

---

<sup>3</sup> Videti fusnotu 2.

u mnogim državama članicama, ono nije uvek usklađeno sa delotvornim merama za upravljanje uzbunjivanjem, ili adekvatnim merama da se zaštite pojedinci koji odluče da prijave slučajeve nepropisnog ponašanja ili protivpravnih dela.

5. Istovremeno, legitimna briga javnosti zbog manipulacije javnim mnjenjem u medijima putem takozvanih "lažnih vesti", može da olakša onima koji su optuženi za nepropisno ponašanje da odbace te kritike kao lažne.

6. Javni stavovi prema prijavljivanju imaju tendenciju da se sporije menjaju nego zakonodavstvo. Podizanje svesti o zaštiti uzbunjivača može da dovede do povećanja slučajeva prijavljivanja i zato bude dragocen alat u borbi protiv korupcije.

7. U svetlu napred navedenih aspekata, Kongres, imajući u vidu:

- a.** Program akcije protiv korupcije Saveta Evrope, Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173) Saveta Evrope i Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174) Saveta Evrope;
- b.** Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih načela borbe protiv korupcije;
- c.** Preporuku CM/Rec (2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača;

8. poziva Komitet ministara da podstiče vlade i parlamente država članica i, prema potrebi, regione sa zakonodavnim ovlašćenjima, da:

- a.** osiguraju da nacionalno zakonodavstvo predviđa zaštitu uzbunjivača na lokalnim i regionalnim nivoima, i posebno:
  - i.** važi ne samo za sumnjive slučajeve protivpravnih dela vezanih za korupciju, nego takođe za pitanja od šireg javnog interesa, kao što su rizici po javno zdravlje ili životnu sredinu;
  - ii.** uključe mogućnost za anonimno prijavljivanje ili omoguće 'preventivnu zaštitu' kako bi se zaštitili pojedinci izloženi odmazdi;
  - iii.** osiguraju naknadno praćenje nakon prijavljivanja otkrivanja koja su u javnom interesu;
- b.** osnuju agencije na nacionalnom nivou da prate primenu i delotvornost zakonodavstva o uzbunjivanju i da osiguraju stručnu obuku za javne zvaničnike;
- c.** osiguraju da zaštita uzbunjivača takođe pokriva pojedince čije zaposlenje je već prestalo, kao i one koji otkriju informacije pribavljene u toku procesa zapošljavanja i koji tek ima da počnu da rade;
- d.** prošire zaštitu uzbunjivača na pojedince koji rade u privatnom sektoru, koji su uključeni u pružanje lokalnih i regionalnih javnih usluga, i da podstiču njihove poslodavce da uvedu interne postupke prijavljivanja;
- e.** uvedu nacionalne kampanje uzbunjivanja kako bi promovisali njegovu jedinstvenu dodatnu vrednost u borbi protiv korupcije i podigli svest o tom problemu i osporavali društvene stavove, koji u nekim zemljama obeshrabruju pojedince da u javnom interesu prijavljuju zabrinjavajuće pojave;
- f.** podstiču inicijative koje nude dodatne kanale za prijavljivanje i podršku za uzbunjivače;

- g.** osiguraju da sve mere uvedene da ciljaju na one koji propagiraju laži ili “lažne vesti” ne učutkaju nenamerno ljude koji žele da izraze stvarne zabrinutosti, i da se ne koriste kao alati za odmazdu protiv njih;
- h.** garantuju pristup informacijama i poverljivim savetima pojedincima koji razmatraju otkrivanje informacija u javnom interesu;
- i.** uvedu periodične procene delotvornosti nacionalnog okvira za praćenje primene pravila i propisa o zaštiti uzbunjivača;
- j.** podrže nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti u njihovom radu da koordiniraju i harmonizuju zaštitu uzbunjivača među vlastima koje one zastupaju.

# OBRAZLOŽENJE

---

# Uvod<sup>4</sup>

---

1. U ovom izveštaju je izloženo trenutno stanje zaštite uzbunjivača u Evropi i opisuju se nacionalni pravni okviri, dok se ukazuje na nedavne napretke u pravnoj zaštiti u Savetu Evrope, razvoje događaja u Evropskoj uniji i ostala bitna transnacionalna pravila i načela. U njemu se analiziraju izazovi i povoljne prilike za zaštitu uzbunjivača na lokalnom i regionalnom nivou uprave i navodi kako te odgovarajuće vlasti mogu da reaguju na i osiguraju zaštitu uzbunjivača na nivou uprave.

2. Ti lokalni i regionalni nivou uprave su često najznačajnije arene na kojima pojedinci mogu da otkriju informacije u javnom interesu i doprinesu pomaganju interesa svojih zajednica. Važni razlozi čine lokalne i regionalne nivoe uprave nužnim mestima za prijavljivanje. Pre svega, za mnoge važne društvene probleme, lokalne i regionalne vlasti su najbliže građaninu u pružanju javnih usluga koje uključuju ključna pitanja, kao što su stanovanje, zaposlenje, obrazovanje i zdravlje. Poverenje u lokalnu i regionalnu upravu se ocenjuje više nego na nacionalnom nivou.<sup>5</sup> Poverenje je povezano sa

---

4 Ovaj izveštaj je pripremio i ažurirao Dr Vigjilencja Abazi, Docent Evropskog prava na Univerzitetu u Maastrichtu, Holandija, [v.abazi@maastrichtuniversity.nl](mailto:v.abazi@maastrichtuniversity.nl).

5 Videti Alina Mungui-Pippidi et al., Javni integritet i poverenje u Evropi, Evropski istraživački centar za borbu protiv korupcije i državnu izgradnju, Hertie School of Governance, Berlin 2015, strana 12 (Dostupno onlajn: [http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959\\_2016-01-21\\_-\\_Public\\_integrity\\_and\\_trust\\_in\\_Europe\\_-\\_final.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf)). Vredno zapažanja je da je ova studija utvrdila da subnacionalna uprava pruža najveće i najstabilnije poverenje u svim nivoima uprave (uključujući i nacionalni nivo i nivo EU).

kapacitetima i kredibilnošću lokalne i regionalne uprave da daju rezultate i upravljaju na odgovoran i transparentan način. 3. Bez obzira na ovaj viši nivo poverenja, lokalne i regionalne vlasti nisu imune na korupciju i stoga je prijavljivanje od uzbunjivača na ovom nivou takođe bitno. Izveštaji o antikorupcijskim naporima pokazuju,<sup>6</sup> korupcija je postala dominantan i uporan problem u Evropi i predstavlja glavnu opasnost po lokalnu i regionalnu upravu. Korupcija se nalazi u mnogim oblicima, kao što je to kroz javne nabavke, sukob interesa, korišćenje administrativnih izvora za privatne ili političke interese zvaničnika itd.<sup>7</sup> Presudan način da se otkriju i razotkriju ova dela jeste kroz otkrivanje informacija od strane pojedinaca koji imaju direktan pristup takvim informacijama i mogu da prijavljuju protivpravna dela. Međutim, bez neophodnih pravnih zaštita, njihovo prijavljivanje se postiže po vrlo visokoj ličnoj ceni – odmazdom, protivoptuživanjem i, u ekstremnim slučajevima, čak i pretnjama smrću.<sup>8</sup>

4. Uzbunjivači obezbeđuju hitne i potrebne provere u lokalnoj i regionalnoj upravi. Oni imaju direktan pristup informacijama i uvide u aktivnosti njihove organizacije koje eventualno krše zakon. Ovo daje uzbunjivačima jedinstvenu dodatnu vrednost u poređenju sa mnogim institucionalnim mehanizmima nadzora. Tela i procesi za institucionalnu odgovornost često

---

6 Herwig van Staa, Komitet za upravu, Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnim i regionalnim nivoima, Izveštaj CG31(2016)06prov, 23. avgust 2016. (Dostupno onlajn: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

7 Ibid.

8 Za konkretne primere ovog poslednjeg, videti Mark Worth, Zaštita uzbunjivača u Jugoistočnoj Evropi: Pregled zakona, praksi i nedavnih inicijativa, Regionalna antikorupcijska inicijativa, 2015.



nemaju blagovremen i dovoljan pristup informacijama, brzini i efikasnost u razotkrivanju i započinjanju rešavanja organizacionog protivpravnog dela. To je naročito slučaj ako se režimi zaštite informacija, kao što su službene tajne, koriste da se sakriju nezgodne ili inkriminišuće informacije na strani zvaničnika. Otuda, uzbunjivači ne samo da dopunjuju institucionalne uzajamne kontrole moći, nego nude *izrazitu* prednost u osiguranju odgovornosti, borbi protiv korupcije i zaštiti javnog interesa.

5. Uzbunjivanje je takođe pozitivno za organizacionu efikasnost pošto promoviše organizaciono učenje i razvoj kroz prijave o nepropisnom ponašanju. Sistemi za uzbunjivanje su važan element korporativne uprave. Neke kompanije, uključujući i multinacionalne firme, koje posluju u korumpiranim okruženjima, uspostavile su sisteme za uzbunjivanje, uključujući i vruće linije i slične alate za prijavljivanje, kako bi osigurale prijavljivanje od strane zaposlenih.<sup>9</sup>

6. Malo studija ili izveštaja se posebno fokusiralo na uzbunjivanje na lokalnim i regionalnim nivoima. Dragoceni izveštaji regionalnih i međunarodnih organizacija često previđaju pravila i prakse uzbunjivanja na lokalnom i regionalnom nivou

---

9 Maíra Martini. Najbolje u praksi i teškoće za sisteme za uzbunjivanje u multinacionalnim kompanijama, Transparency International, 2015. [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best\\_practice\\_and\\_challenges\\_for\\_whistleblowing\\_systems\\_in\\_multinational\\_co](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co)). Videti takođe, Transparency International, Zaštita uzbunjivanja u Rumuniji i Mađarskoj, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing\\_regulations\\_in\\_Romania\\_and\\_Hungary\\_2015.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf)); Videti takođe Smernice Međunarodne trgovinske komore, Dostupno onlajn: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

uprave.<sup>10</sup> Tek treba da u potpunosti shvatimo šta se događa na lokalnom i regionalnom nivou i koji su neki od izazova i povoljnih prilika koje mogu da se zapaze na ovom nivou uprave. Ovaj izveštaj ima za cilj da doprinese popunjavanju ovih praznina i pruži inicijalne smernice za to šta može da se uradi da se unapredi položaj uzbunjivača na lokalnom i regionalnom nivou.

7. Ovaj izveštaj pokazuje da su namenska pravila za zaštitu uzbunjivača na lokalnom i regionalnom nivou zapravo izuzetak. Iako sve više zemalja usvaja zakonodavstvo o zaštiti uzbunjivača, pravna zaštita je generalno nedovoljno razvijena, naročito na lokalnom i regionalnom nivou. Za države članice, koje su takođe članice Evropske unije, ova pravna situacija bi se promenila ako bi se usvojila predložena Direktiva o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. Ova Direktiva bi predviđala obaveze da se uspostavi interno prijavljivanje i naknadno praćenje za regionalne vlasti sa preko 10,000 stanovnika. Izveštaj objašnjava da je dodatni izazov u lokalnom i regionalnom kontekstu rastuća podela između predviđenih pravila koja nude zaštitu u javnom i privatnom sektoru, pri čemu ovaj poslednji uglavnom ostaje izvan obuhvata regulisanja. Kada je zaštita utvrđena na nacionalnom nivou, u nekim slučajevima potrebna akta za primenu i odredbe nisu usvojene na lokalnom i regionalnom nivou, što dovodi do nepostojanja zaštite za uzbunjivače.

---

<sup>10</sup> Videti diskusiju u daljem tekstu za mnoge izveštaje u skorijim godinama, uključujući i u okviru konteksta Saveta Evrope, Izveštaje od GRECO, Komiteta za pravne poslove i ljudska prava, ali takođe na nivou Evropske unije, kao što su rezolucije Evropskog Parlamenta i procene uticaja koje je naručila Evropska komisija. Sličan trend je uočljiv za odgovarajuće izveštaje koje su sačinili Transparency International i druge neprofitne organizacije.

8. Izuzetno, neka nedavno predložena zakonodavstva o zaštiti uzbunjivača onemogućavaju, umesto da osiguravaju, otkrivanje informacija od javnog interesa usled postupaka navedenih za kanale za prijavljivanje i za to ko po zakonu može da se kvalifikuje da bude zaštićen kao uzbunjivač. U praksi, ovaj vakuum u pravilima i/ili njihova ograničenja su popunjeni inicijativama da se osiguraju platforme i vruće linije za bezbedno i tajno prijavljivanje. Često ove inicijative predvode NVO i drugi nedržavni akteri u saradnji sa lokalnim vlastima. Izveštaj takođe pokazuje da je otkrivanje korupcije jedan od glavnih razloga zašto su usvojeni neki od zakona o zaštiti uzbunjivača. Ovo zauzvrat dovodi do toga da neki zakoni imaju uzak materijalni obuhvat za prijavljivanje.

9. Ovaj izveštaj je strukturisan kako sledi: U Odeljku 1 je dat pregled problema u vezi sa uzbunjivanjem na lokalnom i regionalnom nivou uprave. U Odeljku 2 je dat kratak prikaz pravne zaštite uzbunjivača u Evropi, dajući više detalja o jedanaest država članica Saveta Evrope. U njemu se takođe ispituju pravila i načela koje su utvrdile međunarodne organizacije. U Odeljku 3 je fokus na izazove i povoljne prilike za lokalnu i regionalnu zaštitu uzbunjivanja.

# 1 Uzbunjivanje u lokalnoj i regionalnoj upravi

---

10. U poslednjoj deceniji su viđeni značajni napori koji su uloženi da se unapredi zaštita uzbunjivača. Doneto je više nacionalnih zakona, postojeća zaštita je proširena, a takođe su izdati odgovarajući izveštaji i preporuke na međunarodnom nivou, uključujući i izveštaj Saveta Evrope o 'Zaštiti 'uzbunjivača' iz 2009,<sup>11</sup> seriju evaluacijskih izveštaja Grupe država za borbu protiv korupcije,<sup>12</sup> i Izveštaj Specijalnog Izvestioca UN Generalnoj skupštini o zaštiti izvora i uzbunjivanja u 2015.<sup>13</sup> Evropska komisija je takođe predložila Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije,<sup>14</sup> za koju je zakonodavna debata u toku. Stoga su vrednost i važnost uzbunjivanja postali široko priznati kroz niz pravnih instrumenata i instrumenata praktične politike.

---

11 Pieter Omtzigt, Komitet za pravne poslove i ljudska prava, Zaštita uzbunjivača, Izveštaj, Doc. 12006, 29. septembar 2009. (Dostupno onlajn: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

12 Npr. videti Sedmi izveštaj o opštoj aktivnosti od GRECO, 2006. (Dostupno onlajn: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

13 Specijalni izvestilac UN Generalnoj skupštini o zaštiti izvora i uzbunjivanju, 2015. (Dostupno onlajn: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ZastitaOfSources.aspx>).

14 Videti predloženu Direktivu i ostale mere koje je predložila Evropska komisija, dostupno onlajn: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=620400](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400)

11. Dok se ovaj izveštaj fokusira na to da li postoji pravna zaštita za uzbunjivače i kako ova zaštita utiče na moguće prijavljivanje u javnom interesu, važno je konstatovati da su ostali faktori, od kojih su neki specifični za kontekst lokalne i regionalne uprave, bitni i određuju da li i kako bi se odvijalo otkrivanje informacija u javnom interesu. Održavanje pravne zaštite za uzbunjivače je prvi korak u širem mozaiku faktora koji utiču na to da li će doći do prijavljivanja, da li će odgovarajuće vlasti naknadno pratiti te prijave, i koje posledice bi mogle da nastanu po uzbunjivača. Na primer, društvena kultura i prihvatanje uzbunjivanja, umesto pogleda na njega kao na negativan fenomen, jeste jedan takav važan faktor, i u smislu da li bi pojedinci prijavili bilo kakvo protivpravno delo i, ako se ono prijavi, da li bi bilo negativnih reperkusija po pojedince ili na radnom mestu ili u njihovoj zajednici.

12. Istraživanje posebno fokusirano na lokalni i regionalni nivo zaštite uzbunjivača je nedovoljno razvijeno i studije na ovom polju nisu brojne. Ipak, postoje neki važni nedavni doprinosi koji objašnjavaju strukturne aspekte lokalne uprave i kako to zauzvrat utiče na zaštitu uzbunjivača. Kroz ankete i ostale metode prikupljanja podataka, takođe je dostupno više informacija o tome kako upravljački i organizacioni aspekti lokalne i regionalne uprave pogađaju uzbunjivače i kanale za prijavljivanje.

13. Nivo centralizacije ili odvojenost između lokalne i centralne uprave je važan faktor za uzbunjivanje na lokalnom i regionalnom nivou. Posebno, kanali za otkrivanje mogu da se odrede stepenom do koga postoji odvojenost između administracije i političara u lokalnoj upravi, kao što to pokazuju nedavne studije.

je o Norveškoj. Naime, kao posledica pravnih izmena i dopuna norveškog Zakona o lokalnoj upravi iz 1992, na lokalnom nivou uprave u Norveškoj postoji odvojenost između administrativnog i političkog osoblja. Ove izmene i dopune su pokretane sa ciljem da se poveća transparentnost i pojasne sfere odgovornosti. U analizi 20 opština u Norveškoj o tome kako političari postupaju sa uzbunjivanjem, istraživanje je pokazalo da to da li se događa uzbunjivanje i kako se ono odvija zavisi od odvojenosti između političkog i administrativnog nivoa.<sup>15</sup> Dok su ovo važni nalazi i treba da budu uzeti u obzir za ostala lokalna upravna tela, treba navesti da su specifičnosti svake zemlje takođe važne za to kako bi primena sličnih pravila mogla da funkcioniše.

14. Organizacioni aspekti unutar lokalne i regionalne uprave su takođe bitni za to da li bi pojedinci otkrivali informacije u javnom interesu. Na primer, u UK, lokalna uprava je jedna od prvih šest delatnosti u kojima se događa uzbunjivanje, prema studiji koja je ispitala 1000 priča uzbunjivača.<sup>16</sup> Nadalje, ljudi na različitim pozicijama unutar neke organizacije imaju tendenciju da koriste različite pravce kako bi pokušali i izrazili svoje zabrinutosti. Na primer, oni na administrativnim pozicijama će pre od drugih da izraze svoje zabrinutosti kod višeg rukovodstva.<sup>17</sup> Međutim, ta ista studija je ustanovila da što je uzbunjivač na višem položaju, to je verovatnije da će biti otpušten.

15. Ovo je naročito slučaj kada je uzbunjivač na višoj poziciji u organizacionoj hijerarhiji. U slučajevima kada uzbunjivači

---

15 Marit Skivenes i Sissel C. Trygstad, Uzbunjivanje u lokalnoj upravi: Empirijska studija obrazaca kontakata i uzbunjivanja u 20 norveških opština, Skandinavske političke studije, Vol. 39, br. 3, 2016.

16 Public Concern at Work i Univerzitet u Griniču, Uzbunjivanje: Insajderska priča – Studija iskustava 1.000 uzbunjivača, 2013.

17 Ibid, strana 16.

nisu bili momentalno otpušteni, oni su ipak pre nego drugi doživeli uznemiravanje ili blokirane resurse.<sup>18</sup> Nadalje, alarmirajući podaci u kontekstu UK sugerišu da je u 69% slučajeva uzbunjivanja u lokalnoj upravi, položaj uzbunjivača pogoršan nakon prvog pokušaja da se prijavi protivpravno delo. U drugom pokušaju je pogoršan 75% i uzbunjivači u lokalnoj upravi imaju tendenciju da daju ostavku nakon svog trećeg pokušaja, više nego u ostalim sektorima.<sup>19</sup> U lokalnoj upravi više pojedinaca je reklo da ništa nije učinjeno da se pristupi ovoj zabrinjavajućoj pojavi i u ovom sektoru su verovatnija niska očekivanja u pogledu dobre istrage kroz ceo taj proces izražavanja zabrinjavajućih pojava. Kada se radi o ispitanicima, 75% je navelo da se ništa ne radi u njihovom prvom pokušaju prijavljivanja, a 79% je navelo da se ništa ne radi u drugom pokušaju da se izraze zabrinutosti i prijavi protivpravno delo.

16. Ovi brojevi su zabrinjavajući, naročito pošto je UK jedna od zemalja sa dužim iskustvom u zakonodavstvu za zaštitu uzbunjivača i mnogim NVO koje su aktivne na ovom polju. Međutim, ne mogu da se daju šire tvrdnje o tome da li su ovi podaci indikativni za druge prakse na lokalnom i regionalnom nivou i stoga ne može da se tvrdi da su ovi podaci reprezentativni za to kako se odvija uzbunjivanje na lokalnom i regionalnom nivou u drugim zemljama. Na primer, u Norveškoj, više od polovine zaposlenih, koji su doživeli protivpravno delo, to obično inicijalno prijavljuju svom neposrednom nadređenom.<sup>20</sup> U vezi sa delotvornošću uzbunjivanja, 50–71% ispitanika je saopštilo da je nepropisno ponašanje bilo u potpunosti rešeno ili ispravljeno. Studije koje obuhvataju uzorke

---

<sup>18</sup> Ibid, strana 22.

<sup>19</sup> Ibid, strana 28.

<sup>20</sup> Skivenes i Trygstad, Uzbunjivanje u lokalnoj upravi, 2016, supra note 12, strana 271.

celokupne norveške radne snage pokazuju da je više od osam, od deset zaposlenih koji su ukazali na nepravilnosti, navelo da bi to ponovo uradili ako je potrebno.<sup>21</sup> Stoga je bitna kombinacija organizacionih, pravnih i strukturalnih faktora u smislu delotvornosti uzbunjivanja i do koje mere bi uzbunjivanje dovelo do negativnih posledica po pojedinca koji podnosi prijavu. Neophodne su dublje empirijske studije da bi se prikupili podaci iz prakse kako bi se mapirala ova šarolikost za zemlje.

17. Još jedan bitan aspekt za lokalnu i regionalnu upravu jeste kako pojedinci obavljaju prijavljivanje. Naročito u manjim upravama, uzbunjivaču bi trebalo bezbedno sredstvo za prijavljivanje. U tom pogledu, u nedavnom Izveštaju nacijama o kriminalnim radnjama i zloupotrebama na radu, koji je pripremila Asocijacija ovlašćenih ispitivača kriminalnih radnji, je ustanovljeno da preko polovine onih koji prijavljuju svoje sumnje to čine putem e-pošte i da se 14% od svih dojava vrše anonimno. Ovo je posebno bitno navesti pošto je u tom istom izveštaju ustanovljeno da su i u Zapadnoj i u Istočnoj Evropi dojava od zaposlenih još uvek primarni način na koji se otkriva prevara i u javnim i u privatnim sektorima.<sup>22</sup> U zaključku, u izveštaju se naglašava da ograničavanje ili restrikcija organizacijama da prihvataju anonimne prijave rizikuje gubljenje povoljne prilike da se sazna o nekom problemu od pojedinaca, kojima barem u početnim fazama prijavljivanja nije lako da otkriju svoj identitet usled zabrinutosti za odmazdu i drugih negativnih posledica.

---

21 Videti, Matthesen S. B., Bjørkelo, B. i Nielsen, M. 2008. Neproispisno ponašanje i uzbunjivanje u norveškom radnom životu. Bergen: University of Bergen Press; Trygstad, S. C. 2010. 'Pravo na ukazivanje na nepravilnosti ali, da li to pomaže, i da li je to mudro?'; Faforeport 2010:18 .

22 Asocijacija ovlašćenih ispitivača kriminalnih radnji (2016.) Izveštaj nacijama o kriminalnim radnjama i zloupotrebama na radu: 2016. Studija o globalnim kriminalnim radnjama (Global Fraud Study), strana 24 (Dostupno onlajn: <http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>).



## 2 Pravna zaštita uzbunjivača u Evropi

---

### 2.1 Nacionalni pravni okviri

18. U anketi koju je sprovela Parlamentarna skupština Saveta Evrope 2009. godine, zaključeno je da je samo šest zemalja imalo namenska pravila o zaštiti uzbunjivača: Belgija, Francuska, Norveška, Holandija, Rumunija i UK.<sup>23</sup> Danas, skoro deceniju kasnije, broj zemalja koje su donele zakone za namensku zaštitu uzbunjivača je porastao na 15.

19. U svrhe ovog izveštaja, ispitane su skoro sve države članice Saveta Evrope kako bi se ocenila merodavna pravila i propisi o zaštiti uzbunjivača.<sup>24</sup> Fokus je posebno na lokalni i regionalni nivo uprave i koje – ako postoje - mere postoje na ovom nivou. Više od polovine ispitanih zemalja ima neku pravnu zaštitu za uzbunjivače. Takva zaštita je predviđena u namenskom zakonodavstvu za zaštitu uzbunjivača, ali je takođe predviđena u zakonima u radnim odnosima, upravnim zakonima ili antikorupcijkom zakonodavstvu.

---

<sup>23</sup> Paul Stepheson i Michael Levi, Zaštita uzbunjivača: Studija o izvodljivosti pravnog instrumenta o zaštiti zaposlenih koji vrše otkirvanja u javniom interesu, Izveštaj koji je naručio Generalni sekretar Saveta Evrope, CDCJ(2012)9FIN, 20. decembar 2012, strana 12.

<sup>24</sup> Usled ograničenijih resursa, sledeće zemlje nisu uključene u ovu analizu: Andora, Armenija, Azerbejdžan, Gruzija, Lihtenštajn, Monako, San Marino.

20. Povećana svest o važnosti uzbunjivanja i mnoge zakonodavne debate se odvijaju u Evropi radi povećanja zaštite uzbunjivača. Na primer, od januara 2017, Švedska je proširila zaštitu uzbunjivača na privatni sektor a, u novembru iste godine, Italija je usvojila zakon o zaštiti uzbunjivača, koji je usmeren na zaposlene u javnom sektoru i ugovarače kompanija koji pružaju robu ili usluge u ime javne uprave. Diskusije za donošenje namenskog zakona o zaštiti uzbunjivača su takođe trenutno u toku u Poljskoj i Grčkoj.

21. Međutim, ovo brojčano povećanje zakonodavstva o zaštiti uzbunjivača ne podrazumeva *per se* da su uzbunjivači u potpunosti zaštićeni uzimajući u obzir ograničenja obuhvata i vrste zaštite. Prvo, zaštita se i dalje pruža na fragmentarni način za javni i privatni sektor, pri čemu ovaj poslednji često ostaje izvan obuhvata regulisanja. Drugo, zaštićeno otkrivanje je u mnogim zemljama ograničeno na korupciju i zloupotrebe vlasti, ostavljajući čitav niz problema izvan područja primene zaštite. Ovaj poslednji problem takođe dovodi do zabrinutosti za pravnu sigurnost i ograničenja slobode izražavanja.

22. Za mnoge zemlje zakoni o zaštiti uzbunjivača nastaju u kontekstu zakonodavnih napora da se povećaju državni instrumenti u borbi protiv korupcije. Mnogi od pravnih okvira posebno pominju prijavljivanje korupcije ili, na primer, povozuju prijavljivanje koje treba da rade uzbunjivači sa antikorupcijskim telima vlasti. Za neke zemlje ta zaštita je posebno ograničena na prijave protiv korupcije. Na primer, prva ikada pravna odredba Austrije posebno osmišljena da zaštiti uzbunjivače, koja je usvojena u januaru 2012. i dodata Zakonu o državnoj službi da zaštiti javne zaposlenike koji prijavljuju

određena krivična dela svojim menadžerima ili Federalnom antikorupcijskom birou. Ta mera je usvojena kao odgovor na preporuke od Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) Saveta Evrope.<sup>25</sup>

23. Po oceni GRECO opštih antikorupcijskih mera primenljivih na upravu i javne zvaničnike, sačinjena je preporuka za više od polovine od članica GRECO, i 'starih i novih demokratija', da uvedu mehanizam za zaštitu uzbunjivača koji u dobroj veri prijavljuju sumnje na korupciju i od negativnih posledica.<sup>26</sup>

24. Samo šačica država članica Saveta Evrope ima konkretnu zaštitu za uzbunjivače na lokalnom ili regionalnom nivou. Vrlo malo zemalja se posebno bavi ovim problemom u svom zakonodavstvu i samo nekoliko zemalja koje predviđaju pravne puteve za uzbunjivače da prijavljuju protivpravna dela, kao što su vruće linije, uključuju: Belgiju, Bugarsku, Dansku, Italiju, Španiju, Švajcarsku i UK.<sup>27</sup> Često takve kanale za pružanje informacija uspostavljaju ili njima upravljaju uglavnom NVO koje su aktivne na ovom polju, a ne lokalne/regionalne vlasti. Otuda, iz pravne perspektive, kanali za prijavljivanje na lokalnom i regionalnom nivou ili nisu regulisani ili ne predviđaju konkretna pravila o zaštićenom otkrivanju.

---

25 Videti Blueprint for Free Speech, Promena pravca, Informativni dokument, Zaštita uzbunjivača u Austriji (Dostupno onlajn: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

26 Christophe Speckbacher, Zaštita uzbunjivača u svetlu rada GRECO, 20. mart 2009. (Dostupno onlajn: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

27 Videti Transparency International Italija, Milano uvodi zaštitu za uzbunjivače iz javnog sektora, Zaštita glasova veća i promocija uzbunjivanja u javnom interesu, 19. juni 2013. (Dostupno onlajn: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan\\_introduces\\_zastita\\_for\\_public\\_sector\\_whistleblowers%20](https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_zastita_for_public_sector_whistleblowers%20)).

## 2.2 Rasvetljavanja različitih nacionalnih okvira

25. U skladu sa Načelima i Obrazloženjem o zaštiti uzbunjivača Saveta Evrope, sledeći elementi su veoma bitni da se utvrdi da li postojeća pravila nude neophodne zaštite: (i) definicija uzbunjivača/ uzbunjivanja; (ii) materijalni obuhvat zakona; (iii) personalni obuhvat zakona; (iv) normativni okvir; (v) predviđeni kanali za prijavljivanje i otkrivanje informacija; (vi) da li se garantuje poverljivost za datog uzbunjivača; (vii) koje su mere praćenja predviđene za postupanje po prijavljivanju i otkrivanju; i najzad, (viii) koje zaštite se pružaju protiv odmazde i drugih rizika na poslu. Cilj ovog pododeljka je da omogući pornije ispitivanje nacionalnih okvira kako bi se bolje razumeli merodavni zakoni, kao i raznolikost pravnih okvira koji se primenjuju na uzbunjivače. Izabrane zemlje oslikavaju raznolikost u tome da li su i kako uzbunjivači zaštićeni, ali takođe i širi kontekst zemlje u kojoj se javlja ovo zakonodavstvo. Niže su razrađeni glavni elementi, kao i problemi specifični za svaku zemlju.

### 2.2.1 Albanija

26. Albanija je usvojila zakon o 'uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača' u junu 2016.<sup>28</sup> Ovo je prvi sveobuhvatni napor da se obezbedi zaštita uzbunjivačima u privatnom i javnom sektoru. Primena zakona se previđa da se odvija u dve faze: počinje sa javnim sektorom 1. oktobra 2016, a potom za privatni sektor 1. jula 2017.

27. On daje definicije za uzbunjivanje i uzbunjivača koje su u skladu sa međunarodnim najboljim u praksi. Međutim, defi-

---

<sup>28</sup> Videti originalni izvor zakona na albanskom, dostupno onlajn: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

nicija o uzbunjivanju je uglavnom fokusirana na prijavljivanje korupcije bez predviđanja šireg obuhvata drugih vrsta protivpravnih dela. Otuda, iako zakon ima širok personalni obuhvat zato što obuhvata osobe koje rade u javnom i privatnom sektoru, uključujući i one koje više nisu aktivne, on ima ograničen materijalni obuhvat usled njegovog fokusa samo na korupciju. Kada se radi o prijavljivanju, zakon predviđa uspostavljanje internih i eksternih kanala za otkrivanje. Privatna pravna lica sa više od 100 zaposlenih i javna pravna lica sa preko 80 zaposlenih su u obavezi da osnuju interne jedinice za prijavljivanje. Te jedinice su takođe odgovorne za istragu prijavljenih slučajeva. Uzbunjivači mogu da prijavljuju direktno 'Visokom inspektoratu za deklarisanje i reviziju aktive i sukoba interesa'. Takvo prijavljivanje se posebno predviđa u slučajevima kada privatno ili javno pravno lice ne pokrene istragu, kada postoje sumnje da to pravno lice nije nepristrasno ili da bi mogli da se unište dokazi.

28. Zaštita uzbunjivača u Albaniji je ustanovljena u kontekstu drugih pravnih napora da se započne rešavanje korupcije. U stvari, zakon o zaštiti uzbunjivača ima za cilj da se bavi nekim od nedostataka utvrđenih sa primenom Zakona "O saradnji javnosti u borbi protiv korupcije". Ovaj drugi zakon reguliše prijavljivanje i evidentiranje koruptivnih praksi promovisanjem učešća javnosti da prijavljuje korupciju i štiti pojedince koji prijavljuju koruptivne prakse javnih vlasti.

29. Pošto je zakon o zaštiti uzbunjivača vrlo nedavno usvojen, nedostaju podaci o njegovoj primeni, naročito na lokalnom i regionalnom nivou. Ipak, kada se uporedi sa lokalnim iskustvom u primeni antikorupcijskog zakona, koji takođe predviđa prijavljivanje

korupcije i protivpravnih dela, moglo bi da se uoči da je primena prijavljivanja prilično nezadovoljavajuća. Posebno vredna pažnje je činjenica da jedinice lokalne uprave nisu usvojile većinu antikorupcijskih mera izvedenih iz zakonodavnog okvira i nemaju dovoljno profesionalnih kapaciteta da izvršavaju svoja ovlašćenja i sprovedu merodavno zakonodavstvo.<sup>29</sup>

30. Nadalje, primena zakona i usvajanje neophodnih podzakonskih akata na lokalnom i regionalnom nivou su bili problem u Albaniji, kako je prikazano u izveštajima Evropske komisije o napretku zemlje.<sup>30</sup> Otuda, ovo nameće pitanja u vezi sa realizacijom zaštite uzbunjivača, iako u slučaju ovog zakonodavnog akta nisu predviđene dodatne mere za primenu. Podjednako zabrinjavajuće za pravnu primenu jeste društveni kontekst za uzbunjivače u Albaniji. Naime, generalno postoji nizak nivo društvene podrške za uzbunjivanje i ova praksa još uvek nije redovna ili normalizovana. Anketa sprovedena za Zapadni Balkan, koja je uključivala Albaniju, pokazuje da od preko 7000 ljudi koji su intervjuisani širom regiona, samo oko jedne trećine njih je navelo da je uzbunjivanje prihvatljivo, a jedan od šest ljudi je mislio da uzbunjivače treba kazniti za njihove postupke.<sup>31</sup> Ovi društveni stavovi prema uzbunjivanju su

---

29 Institut za demokratiju i medijaciju, Teškoće jedinica lokalne uprave u borbi protiv korupcije: Procena antikorupcijskog sistema u 20 opština Albanije (Dostupno onlajn: [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report\\_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf)).

30 Videti: Evropska komisija, Evropska susedska politika i pregovori o proširenju, Ključni dokumenti – Albanija (Dostupno onlajn: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/key-documents\\_en?field\\_file\\_theme\\_tid%5b0%5d=96&field\\_file\\_country\\_tid%5b0%5d=79](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79)).

31 Savet za regionalnu saradnju, Javni stavovi prema uzbunjivanju u Jugoistočnoj Evropi – Analiza podataka o anketi javnog mnjenja o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača, Izveštaj, 12. april 2017. (Dostupno onlajn: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-zaštita-of-whistleblowers>).

povezani sa slabom funkcijom provere od strane pravosuđa i sveukupno niskim nivoima poverenja u javne institucije, naročito u slučajevima borbe protiv korupcije visokog profila da bi usledile potrebne sankcije.<sup>32</sup>

Zakoni koji daju zaštitu uzbunjivačima	Namenski zakon: Zakon br. 60/2006 za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača
	<i>Ostalo odgovarajuće zakonodavstvo<sup>33</sup>:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Zakon "o saradnji javnosti u borbi protiv korupcije".</li><li>▶ Zakon o radnim odnosima, koji je izmenjen 2008. da pruži zaštitu od neopravdanih sankcija za zaposlene koji prijavljuju korupciju;</li><li>▶ Zakon o državnim službenicima, koji daje pravo državnim službenicima da ne izvrše protivpravni nalog, ali ne pruža zaštitu od odmazde ako se oni tako ogлуše;</li><li>▶ Zakon o sprečavanju sukoba interesa, koji omogućava da se vrše otkrivanja regulatorima uprave ili kroz eksterne kanale, kao što su mediji; i</li><li>▶ Zakon o upravnom postupku, koji omogućava svakoj osobi da se žali na bilo koji upravni akt, i daje pravo državnim službenicima da zahtevaju opoziv ili izmene nekog akta.</li></ul>

32 Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Zaštita uzbunjivača u Albaniji: Procena zakonodavstva i prakse, 15. novembar 2013. (Dostupno onlajn: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11294-1442-1-30.pdf?131119092415](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415)).

33 Arjan Dyrnishi, Elira Hroni, Egest Gjokutaj, Institut za demokratiju i medijaciju, Zaštita uzbunjivača u Albaniji: Procena zakonodavstva i prakse, novembar 2013. (Dostupno onlajn: [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers\\_final\\_tetor-nentor\\_2013\\_anglisht.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf)).

## 2.2.2 Belgija

31. Pravna zaštita za uzbunjivače na federalnom nivou u Belgiji je stupila na snagu 4. aprila 2014.<sup>34</sup> Belgija je prva zemlja u kojoj je regionalna zaštita za uzbunjivače postojala pre nacionalnog zakona. Odredbe o uzbunjivačima postoje od 2004. u flamanskoj upravi, u kojoj Ombudsman osigurava eksterni kanal za komunikaciju i zaštitu za one koji ne mogu da podnesu svoju prijavu na svom radnom mestu. Flamanski Parlament je dalje ojačao ove odredbe u uredbi iz 2012.<sup>35</sup> Postupak zaštite uzbunjivača je takođe predviđen u uredbi Ombudsmana, koja datira iz 1998. i čija je važnost nedavno produžena 2014.<sup>36</sup>

32. Kada se radi o kanalima za prijavljivanje, zaposleni mogu da se obrate različitim kanalima i ovlašćenim osobama za kontakt da bi prijavljivali slučajeve protivpravnih dela, kao svom nadređenom, 'Audit Vlaanderen' (internom revizorskom odeljenju flamanskih upravnih tela) i 'Spreekbuis'. Ovo poslednje pomenuto je centralna tačka za kontakt koju su ustanovile flamanske vlasti, ali deluje kao nezavisna centralna tačka, i

---

34 Videti originalni izvor ovog zakona (Dostupno onlajn: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2013091506](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506)).

35 Videti originalni izvor ovog zakona (Dostupno onlajn: [http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012\\_n2012206772.html](http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html)). Videti takođe Evropsku komisiju, Antikorupcijski izveštaj EU o Belgiji 2014. (Dostupno onlajn: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_belgium\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf)).

36 Kristien Verbraeken, Centralna tačka za kontakt flamanske Vlade za integritet i dobrobit na poslu – Obavezivanje na delotvornu zaštitu uzbunjivača, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, 16. mart 2016. (Dostupno onlajn: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A-3D7A4E0845D97C70204>).



fokusira se na integritet i dobrobit zaposlenih. Speekbuis-om upravljaju "obučeni profesionalci i specijalisti koji znaju kako da se bave veoma emotivnim pozivima i porukama koje primaju".<sup>37</sup> Pored Speekhuis, postoji pozivni centar 1700 kome javnost može da prijavljuje dela flamanskih vlasti. Na primer, 2017, pozivni centar 1700 je primio 1.042.708 poziva, e-pošte i interaktivnih poruka.<sup>38</sup>

### 2.2.3 Češka Republika

33. U Češkoj Republici, na zaštitu uzbunjivača se gleda kao na važan instrument na široj antikorupcijskoj agendi, koja potiče iz Vladine antikorupcijske praktične politike i Akcionog plana iz 2015, koji su značajni strateški dokumenti. Međutim, zakonodavstvo predviđa zaštitu samo delimično, pošto nisu uspeli naponi za namenski zakon. U periodu 2007.-2010, Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saradnji sa Transparency International Češka, je iniciralo napore na uspostavljanju zaštite uzbunjivača. Međutim, saopšteno je da su:

"Teškoća u prepoznavanju specijalizovane prirode saveta potrebnih za neku liniju prijavljivanja/uzbunjivanja, i opštih pravnih usluga po pravilima javnih nabavki dovela je do toga da je ta usluga potpuno napuštena."<sup>39</sup>

34. Godine 2014, osnovan je Vladin Antikorupcijski odbor da obezbedi koordinacionu i savetodavnu ulogu po ovom pitanju. Konkretni predlog za zakonodavstvo i diskusije su kružili od 2013. i novi predlog je u toku od 2015.<sup>40</sup> Ipak, namenski za-

---

37 Ibid, strana 134.

38 Ibid, strana 137.

39 Anna Myers i Petr Leyer, *Moguće funkcije Uzbunjivačkog centra u Češkoj Republici*, 2015, strana 30.

40 Ibid.

kon za zaštitu uzbunjivača još uvek nije ustanovljen. U okviru javnog sektora, Zakon o državnoj službi iz 2014. štiti zaposlene kada prijavljuju neko protivpravno delo. Propis za primenu je stupio na snagu 2015. godine i on utvrđuje obavezu za svako ministarstvo da obezbedi zatvorene kutije u koje prijave mogu da stavljaju državni službenici koji hoće da prijave neko protivpravno delo.<sup>41</sup>

35. Pored Zakona o državnoj službi, odredbe koje uzbunjivačima nude barem neki nivo delimične zaštite se nalaze u Zakonu o radnim odnosima, Zakonu o upravnom postupku i Krivičnom zakoniku. Što se tiče Zakona o državnoj službi, on predviđa pravnu zaštitu i anonimnost državnim službenicima koji prijavljuju slučajeve korupcije ili nezakonitih postupaka njihovih kolega u državnoj službi. Ipak, postoji 'dužnost ćutanja' za državne službenike i nije jasno kako se ova obaveza slaže sa zaštitom uzbunjivača. Između ostalih faktora, ovaj problem je razlog zašto je u praksi samo vrlo malo državnih službenika podnelo prijave o nezakonitim postupcima.<sup>42</sup> Ili kada se prijave podnesu, kao što pokazuje nedavna studija u Češkoj Republici i četiri druge zemlje, uključujući i Poljsku, Slovačku, Mađarsku i Estoniju, da slabi nivoi institucionalne podrške navode pojedince da traže druga sredstva da prijave štetno, neetičko, ili protivpravno ponašanje.<sup>43</sup>

---

41 Vladin propis br. 145/2015 Coll., o merama u vezi sa prijavljivanjem sumnji na nezakonito ponašanje u javnoj službi.

42 Frank Bold, Upoznavanje sa primenom Zakona o državnoj službi, Češka Republika, 1. oktobar 2015, strana 6 (Dostupno onlajn: [http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil\\_service\\_act-2015-10-09\\_0.pdf](http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf))

43 Videti Anna Myers i Petr Leyer, Konceptualni dokument: Moguće funkcije Uzbunjivačkog centra u Češkoj Republici, Projekat za jačanje sistema za borbu protiv korupcije i pranja novca u Češkoj Republici (Dostupno onlajn: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). Videti takođe Frankova, L i L. Petrokova (2014.) O nama sa nama (About Us With Us): Zaštita uzbunjivača u češkom kontekstu i u poređenju sa drugim zemljama. Oživeni: Češka Republika.

36. Nedostaje institucionalizovano telo koje se bavi brigama uzbunjivača na nacionalnom, kao i na lokalnom ili regionalnom nivou. Diskusije oko osnivanja institucionalizovanog tela, sličnog onom u Holandiji, odvijale su se uporedo sa debatama o zakonodavstvu za zaštitu uzbunjivača, ali najnovije istraživanje pokazuje da takvo telo još uvek nije osnovano. U ovom vakuumu, Transparency International Češka je osnovao Centar za posredovanje pravnim savetima od 2005. Svrha ovog Centra je da ponudi besplatnu pravnu pomoć uzbunjivačima, ali takođe i svedocima koruptivnih praksi.

## 2.2.4 Estonija

37. Estonija nema namensku zaštitu za uzbunjivače. Međutim, ona je ratifikovala međunarodne instrumente koji zahtevaju neki oblik zaštite za prijavljivanje, kao što su Krivičnopravna konvencija o korupciji i Građanskopravna konvencija. Ona je takođe potpisnica Konvencije UN protiv korupcije, Konvencije OECD protiv podmićivanja.

38. Od 2013, Estonija je usvojila Antikorupcijski zakon, koji predviđa zaštite za zaposlene iz javnog sektora u slučajevima prijavljivanja korupcije.<sup>44</sup> Ovaj zakon uzrokuje dužnost za zaposlene iz javnog sektora da prijavljuju korupciju, neetičko ili nezakonito ponašanje, i takođe utvrđuje disciplinske mere ako se ova dužnost ne poštuje.<sup>45</sup> Ipak, čini se da je ovo jedina zaštita, a privatni sektor nije obuhvaćen, mada je navedeno da bi javni zvaničnici koji prijavljuju probleme privatnog sektora

---

<sup>44</sup> [Blueprint for Free Speech, Whistleblower Zaštita Laws \(Dostupno onlajn: https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map\)](https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map).

<sup>45</sup> Videti Transparency International Estonija, Nacionalni izveštaj, Izveštaj o Estoniji o proceni zaštite uzbunjivača, 2009. (Dostupno onlajn: [http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency\\_estonia.pdf](http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf)).

imali koristi od zaštite.<sup>46</sup> Iako Zakon o ugovoru o radu zabranjuje nepravedno otpuštanje, nije jasno da li bi u slučajevima uzbunjivanja moglo da se pozove na ovu zaštitu.

39. Nedavno istraživanje je takođe ispitalo praksu prijavljivanja u Estoniji. Jedna studija koja je obuhvatala 40 intervjua sa uzbunjivačima pokazuje zabrinjavajuće rezultate. Od podnetih prijava, oko 80% slučajeva je istraženo, a samo 30% od tih istraga je zaključeno ili dovelo do neke vrste disciplinske mere.<sup>47</sup> Još jedan bitan aspekt je da su svi intervjuisani uzbunjivači želeli da ostanu anonimni usled velikih briga oko negativnih posledica ako bi se saznao njihov identitet. Ovaj strah je opravdan kada se uzme u obzir da šira javnost u Estoniji ima negativne poglede na uzbunjivanje i češće postoji mišljenje da probleme treba rešavati unutar organizacije ili institucije.<sup>48</sup> U stvari, ovo nije samo pitanje društvene percepcije ili društvenog pritiska, nego je prilično alarmantno da je jedan od pet uzbunjivača izgubio posao, prema dostupnim brojčanim podacima.<sup>49</sup> Na primer, jedan lokalni slučaj uzbunjivanja, u vezi sa lošim upravljanjem imovinom grada i javnih nabavki u gradu Narva, doveo je do gubitka posla za sva tri upletena uzbunjivača. U stvari, celo odeljenje u lokalnoj upravi je bilo raspušteno usled prijavljivanja.

---

46 Blueprint for Free Speech, Promena smera, Informativni dokument, Zaštita uzbunjivača u Estoniji (Dostupno onlajn: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

47 Lenka Franková, O nama sa nama (About Us With Us), Zaštita uzbunjivača u češkom kontekstu i u poređenju sa drugim zemljama, 2016. (Dostupno onlajn: [https://whistlethenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb\\_eng.pdf](https://whistlethenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf)).

48 Ibid, strana 15.

49 Ibid, strana 19.

## 2.2.5 Francuska

40. Francuska ima novi zakon koji predviđa zaštitu za uzbunjivače, koji je usvojen krajem 2016, poznat kao Sapin II.<sup>50</sup> Ovo nije zakon koji je u potpunosti namenjen zaštititi uzbunjivača, ali propisuje odredbe o vrsti prijavljivanja i problemima koji su obuhvaćeni za prijavljivanje za uzbunjivače. Navodi se da ovaj zakon dolazi kao odgovor na međunarodnu kritiku uočenog “stava nemešanja” Francuske prema sprovođenju borbe protiv korupcije.<sup>51</sup> Takođe se navodi da sa početnim debatama u Francuskoj o zaštiti uzbunjivača 2005, mnogi sindikati su posmatrali zaštitu uzbunjivača kao ‘egzogenu’ i sistem pod uticajem SAD preko Zakona Sarbanes Oxley (SOX, 2002.) na štetu sindikata, a u korist investitora.<sup>52</sup>

41. Zaštita za uzbunjivače je bila razbacana u različitim odredbama pre zakona Sapin II. Zakonske zaštite za uzbunjivače postoje u pitanjima diskriminacije, uznemiravanja, korupcije, ozbiljnih rizika po javno zdravlje ili životnu sredinu i u krivičnim predmetima.<sup>53</sup> Stoga Sapin II ima za cilj da standardizuje to što je bilo fragmentirani pravni okvir za zaštitu različitih

---

50 Videti originalni izvor zakona na francuskom, <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

51 Videti Susrut A. Carpenter, Patrick Hannon, George A. Stambulidis, Novi francuski antikorupcijski zakon: Kompanije koje posluju u Francuskoj moraju da se čuvaju., 22. novembar 2016. (Dostupno onlajn: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aacc08f797>).

52 Nicole-Marie Meyer, Christophe Speckbacher, Katharina Wegmann i Marc Le Menestrel, U pravcu delotvorne zaštite za uzbunjivače; omogućavanje funkcionisanja uzbunjivanja sa i izvan Saveta Evrope, Preporuka o zaštiti uzbunjivača. Kako bi Francuska mogla da primeni načela Saveta Evrope koji se tiču zaštite uzbunjivača?, La Revue des droits de l’homme, oktobar 2016.

53 Sophie Pélicier-Loevenruck, Dešifrovanje novog Zakona o uzbunjivačima u Francuskoj, 24. maj 2017. (Dostupno onlajn: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

vrsta otkrivanja u javnom interesu. Ipak, Sapin II nema sveobuhvatno područje primene i insistira se na kritici da on ne pokriva otkrivanje informacija koje su medicinske prirode, koje su zakonski zaštićene ili se odnose na obaveštajne podatke/nacionalnu bezbednost. Ova poslednja zaštita tajnosti u pitanjima bezbednosti je navedena kao ozbiljan nedostatak ovog zakona, naročito zato što zakon kriminalizuje odmazdu protiv uzbunjivača,<sup>54</sup> ali otkrivanje državnih tajni bi moglo da dovede do kaznenih prijava. Stoga Sapin II ne narušava konfuziju oko posledica i zaštita dostupnih za uzbunjivače.

42. Kada se radi o području primene zaštite, Sapin II proširuje zaštitu uzbunjivača na svaku 'nepriistrasnu' osobu koja u dobroj veri prijavljuje neko kršenje zakona svom poslodavcu ili odgovarajućem sudskom ili upravnom telu vlasti. Kanale za prijavljivanje su takođe kritikovali eksperti pošto zakon stvara obavezu da se prvo prijavi direktno ili indirektno nadređenom i ako iza takve prijave ne sledi bilo kakvo postupanje (ili u slučaju ozbiljne i neposredne opasnosti, ili kada se izazivaju nepovratni rizici), prijava može da se podnese sudskom ili upravnom telu vlasti, ili predstavniku strukovnog staleža; kao krajnja mera, prijava može da se podnese medijima.

43. Ono što je važno, identitet uzbunjivača bi ostao tajan i ova poverljivost je dalje zaštićena predviđanjem da se nevoljno otkrivanje identiteta uzbunjivača kažnjava sa do dve godine zatvora i novčanom kaznom od do 30.000 evra. Ovaj nivo zaštite za poverljivost uzbunjivača je opravdan kada se uzme u obzir da, da bi se neki pojedinac kvalifikovao za zaštitu, ta osoba mora prvo da prijavi dato protivpravno delo ili kršenje svom

---

<sup>54</sup> Videti supra note 49.

nadređenom. Za razliku od više zakona o zaštiti uzbunjivača, Sapin II takođe predviđa kaznu od do jedne godine zatvora i novčanu kaznu od do 15.000 evra ako postoji odmazda protiv uzbunjivača ili ako ima pokušaja da se pojedinci spreče da prijavljuju.

44. Pored zaštite javnog sektora, Sapin II predviđa zaštitu za privatni sektor i zahteva od kompanija da predvide interna pravila za uzbunjivače. Konkretnije, od kompanija sa preko 500 zaposlenih i prihodima od najmanje 100 miliona evra se traži da ustanove praktične politike i postupke za usklađivanje sa zakonom. Uredba br. 2017-564 iz aprila 2017, daje dalje smernice za primenu zakona. Uredba utvrđuje da poslodavci moraju da odrede odgovarajući pravni instrument za izražavanje zabrinjavajućih pojava, ali nema obaveze da uspostavi vruću liniju ili bilo koji drugi elektronski proces za prijavljivanje.

## 2.2.6 Nemačka

45. U Nemačkoj ne postoji opšti zakon koji predviđa zaštitu uzbunjivača u svim sektorima. Godine 2013, odbačeni su predlozi za zaštitu, pošto je vlada smatrala da su postojeća isfragmentirana pravila dovoljna. Od tog perioda, nije bilo nikakve zakonodavne debate o mogućem namenskom zakonu o zaštiti uzbunjivača, mada civilno društvo ostaje aktivno i pokušava da zahteva zakonodavstvo o ovom problemu.

46. Jedan drugačiji set ustavnih odredbi u nemačkom Ustavnom zakonu garantuje slobodu savesti, informisanja i izražavanja, pravo na podnošenje pravnih lekova, što takođe

obuhvata pravo na upućivanje zahteva ili pritužbi državnim agencijama, kao i pravo prijavljivanja krivičnih dela. Otuda, osnovni pravni okvir u Nemačkoj navodi parametre koji obezbeđuju opštu zaštitu za prijavljivanje.

47. Sekundarno zakonodavstvo takođe predviđa neke odredbe kroz koje se predviđa zaštita. U julu 2016, doneto je novo zakonodavstvo u vezi sa Federalnim finansijskim nadzornim telom kako bi se zaštitili uzbunjivači. Svaki pojedinac može da, preko onlajn portala, pruži informacije u vezi sa kršenjima propisa koji su pod nadzorom Federalnog finansijskog nadzornog tela. Ono što je važno, takve informacije mogu da se daju anonimno i, ako to nije slučaj, Federalno finansijsko nadzorno telo ima dužnost da štiti identitet osobe koja je podnela prijavu. Pojedinci koji prijavljuju ovom finansijskom telu nisu zaštićeni od odmazde, otpuštanja ili uznemiravanja. Zapravo, glavna zaštita je identitet pojedinca koji prijavljuje kao sredstvo da se ne omogući da taj pojedinac postane meta negativnih ličnih posledica.

48. Potreba za ovim zakonodavstvom je bila motivisana nakon nekoliko slučajeva novčanih kazni za nemačke kompanije i vlasti u vezi sa slučajevima uzbunjivanja koji nisu bili naknadno praćeni. Naime, saopšteno je da je Deutsche Bank završila plativši novčanu kaznu od 52,6 miliona evra Komisiji za hartije od vrednosti i berzu SAD da bi pokrila troškove nakon što su tri bivša zaposlena prijavili da je ta institucija obmanula investitorsku zajednicu preuveličavši vrednost svog portfolija finansijskih derivata u toku finansijske krize. Slično, 2013. godine, Gary DEDILECTIS je tužio Deutsche Bank u SAD nakon što je bio otpušten zato što je otkrio da je Deut-



sche Bank previše naplaćivala od svojih klijenata bez da ih je obaveštavala.<sup>55</sup>

49. Još jedan zakon koji predviđa neki oblik zaštite je Zakon o zaštiti zaposlenja, koji se ne bavi posebno uzbunjivačima, ali reguliše nepravedno otpuštanje.<sup>56</sup> Nadalje, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, javni zvaničnici su konkretno zaštićeni kada prijavljuju, ali samo u pitanjima korupcije.<sup>57</sup>

50. U Nemačkoj je jurisprudencija sudova takođe bitan izvor zakona za zaštitu uzbunjivača, mada ta sudska praksa nije u potpunosti konzistentna. Godine 2001, u jednoj odluci Federalnog ustavnog suda je navedeno da otpuštanje krši osnovnu opštu slobodu delovanja i načela vladavine prava kada se to izvrši zato što je neko imao funkciju svedoka javnog tužioca i stoga nije radio ništa drugo do sledio svoje građanske obaveze.<sup>58</sup> Nadalje, Sud je odlučio da bi takvo otpuštanje takođe bilo kršenje zakona u slučaju dobrovoljnog obaveštenja policiji, barem ako je uzbunjivač postupio u dobroj veri, pretpostavljajući postojanje nekog kaznenog dela, koje je počinio, na primer, njegov poslodavac.<sup>59</sup> Međutim, eksperti navode da je u kasnijim presudama iz 2003. i 2006, Federalni sud za radne sporove odlučio da neki zaposlenik može da prijavlju-

---

55 Ben Knight, Deutsche Welle, Nemačka uspostavlja bankarski portal za uzbunjivače, 4. januar 2017. (Dostupno onlajn: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

56 Puni tekst zakona (na nemačkom): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

57 Izveštaj o pravnoj situaciji u Nemačkoj (na nemačkom, dostupno onlajn: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

58 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 2. Juli 2001. - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (Dostupno onlajn: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702\\_1bvr204900.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html)).

59 Guido Strack, Uzbunjivanje u Nemačkoj; [https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB\\_in\\_Germany.pdf](https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf)

je samo prvo interno i u slučajevima kada dođe do propusta da prvo prijavi interno, to otpuštanje bi stoga bilo zakonito, osim izuzetno, kada je interno pojašnjenje bilo neosnovano. Ipak, ova poslednja odredba i načelo je nejasno i stoga ne obezbeđuje pravnu sigurnost za uzbunjivača. Pristup sudstva postaje od slučaja do slučaja u smislu da li i kada bi se otkrivanje izvršeno eksterno smatralo osnovanim.

## 2.2.7 Mađarska

51. Mađarska ima namensku zakonsku zaštitu za uzbunjivače, donetu 2014.<sup>60</sup> To zakonodavstvo zabranjuje odmazdu, u privatnom i javnom sektoru, protiv uzbunjivača koji otkriju neetičko ili nezakonito ponašanje koje se odnosi na razmenu javnog novca ili imovine. Ono što je važno, ovo zakonodavstvo se primenjuje na pravna lica centralne i lokalne uprave i ustanovljava elektronski sistem za uzbunjivanje kojim upravlja poverenik za osnovna prava.<sup>61</sup> Što se tiče privatnog sektora, kompanije mogu – ali nisu u obavezi – da uspostave interni sistem za uzbunjivanje. Međutim, ako je kompanija odlučila da uspostavi sistem za uzbunjivanje, to mora da uradi u skladu sa zahtevima iz zakona. Nema raspoloživih podataka iz merenja da li kompanije u Mađarskoj uspostavljaju ove sisteme i, u slučaju da to čine, da li su oni zaista u skladu sa zakonodavstvom.

---

60 Blueprint for Free Speech, Zaštita uzbunjivača u Mađarskoj (Dostupno onlajn: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

61 Zoltan Hegymegi-Barakonyi, Novo zakonodavstvo o uzbunjivačima u Mađarskoj, 9. juni 2014. (Dostupno onlajn: <https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

52. Kada se radi o postupku za prijavljivanje, svaki zaposleni datog poslodavca može da podnese obaveštenje u taj sistem ili pod svojim imenom, ili anonimno, međutim, poslodavac može da odluči da ne istražuje slučajeve koji su prijavljeni anonimno.<sup>62</sup> Zaposleni koji podnose obaveštenje moraju eksplicitno da izjave svoju dobru volju u podnetom obaveštenju. Postoji obaveza za zaposlenog koji je podneo prijavu da bude obavešten o rezultatima istrage i merama koje su preduzete da se započne rešavanje prijavljenog protivpravnog dela.

53. Međutim, delotvornost ovog zakona u praksi može da se dovede u pitanje usled društvenih stavova prema uzbunjivanju. U studiji, koju je uradio Transparency International Mađarska, podaci pokazuju da 70% Mađara ne bi prijavilo korupciju pošto je pretežno uverenje da ne bi bio preduzet postupak i da zapravo postoji atmosfera straha od odmazde.<sup>63</sup>

## 2.2.8 Holandija

54. Odredbe za zaštitu uzbunjivača su na snazi u javnom sektoru od 2009. godine. Mada je nedostajalo zakonodavstvo za privatni sektor, sindikati su zajedno sa poslodavcima razradili Kodeks postupanja, čija je namena bila da usmerava ponašanje poslodavaca i zaposlenih.<sup>64</sup> Osim toga, u oktobru 2012. godine je otvoren Savetodavni centar za uzbunjivače

---

62 Tamás Balázs, Uzbunjivanje – pravna situacija u Mađarskoj (Dostupno onlajn: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

63 Transparency International Mađarska, 'Mađari kažu: naša zemlja je korumpirana, i situacija se pogoršava, 8. juli 2013. (Dostupno onlajn: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupt-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

64 Stichting Van de Arbeid (2010.) Izjava o bavljenju sumnjivim malverzacijama u kompanijama. Publikacija br. 1/10, 3. mart 2010, Holandija (Prevod ažuriran u avgustu 2012, Dostupno na: [http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829\\_en.ashx](http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx)).

– (*Adviespunt Klokkenluiders*) – sa svrhom da pruža nezavisne pravne savete i služi kao trust mozgova za praktične politike, koji je bio osnovan uredbom privremenog dejstva.

55. *Adviespunt Klokkenluiders* je bio ocenjen sredinom 2014. i izvršene su pravne izmene i dopune da se osnuje Dom uzbunjivača, (*Huis voor Klokkenluiders*), koji sada ima trajnu pravnu osnovu. Taj poslednji ima tri glavne funkcije: da pruža savete, obavlja istrage i sprovodi istraživanja.<sup>65</sup> Ovo telo je vrlo bitan primer zemlje koja ulaže ozbiljne napore da pruži podršku za uzbunjivače, ne samo kroz pravne instrumente, nego takođe kroz namenska tela, koja imaju kapacitete i ekspertizu za bavljenje uzbunjivanjem na ozbiljan način. Međutim, u praksi, Dom uzbunjivača je većinom ostao neaktivan i nije bio predvodnik u garantovanju zaštite i podrške koju je bio namenjen da nudi.

56. Još jedna važna karakteristika sistema za prijavljivanje u Holandiji je da on podstiče poverljivost. Kada se pojedinci obrate Domu uzbunjivača, oni ne krše pravila lojalnosti prema svom poslodavcu, mada ipak važe izuzeci u pitanjima nacionalne bezbednosti i dužnosti čuvanja profesionalne tajne.<sup>66</sup> Izveštaji za 2015, na primer, navode da je 85% uzbunjivača, koji su nastavili sa prijavom, doživelo negativne efekte kao rezultat podnošenja prijave.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Videti detalje: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

<sup>66</sup> Anna Myers i Petr Leyer, *Moguće funkcije Uzbunjivačkog centra u Češkoj Republici*, 2015, strana 19.

<sup>67</sup> *Advice and Referral Centre, Godišnji izveštaj 'Poštovanje hrabrosti' 2015*. (Dostupno onlajn: [https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG\\_JV.pdf](https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf)).

## 2.2.9 Norveška

57. Norveška ima jaku zaštitu uzbunjivača, sa jednom od najnaprednijih praksi uzbunjivanja i velikom delotvornošću u naknadnom praćenju podnetih prijava.<sup>68</sup> Godine 2004, bilo je amandmana na norveški Ustav kako bi se ojačalo pravo na slobodu izražavanja, uključujući i pravo da se slobodno govori sa upravom. Svako legitimno ograničenje te slobode mora da bude propisano zakonom i opravdano.

58. Na nivou podzakonskih akata, Odeljak 2. Zakona o radnom okruženju (iz 2005, izmenjen 2015.)<sup>69</sup> štiti uzbunjivače u javnom i privatnom sektoru od odmazde i predviđa kompenzaciju. Od marta 2017, zaštita uzbunjivača je dalje ojačana kroz Zakon o radnom okruženju, pošto je zaštita za uzbunjivače sada proširena da takođe obuhvata radnike po ugovoru.<sup>70</sup> Nadalje, preduzetnici koji zapošljavaju deset ili više ljudi imaju obavezu da pripreme obaveštenje. Ovaj zakon takođe predviđa prošireno regulisanje poverljivosti, koje ima za cilj da upozoravanje javne vlasti učini bezbednijim. Međutim, neki eksperti navode nekoliko pravnih praznina u pogledu zaštite uzbunjivača u Norveškoj, kao što je nedostajuća definicija ‘uzbunjivanja’ u zakonodavstvu, kao i nepominjanje eksternih kanala za otkrivanje. Ipak, empirijske studije pokazuju da Norveška generalno predviđa bezbedno okruženje za prijavljivan-

---

68 Marit Skivenes, Sissel Trygstad, Objašnjavaње procesa uzbunjivanja na norveškom tržištu rada: Između pojedinačnih resursa ovlašćenja i institucionalnih mera, *Economic and Industrial Democracy* Vol. 38, Issue 1, str. 119 – 143, 2015 ; Skivenes, M, Trygstad, SC (2010) Kada uzbunjivanje funkcioniše: Norveški slučaj. *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

69 Blueprint for Free Speech, Norveška – Zaštita uzbunjivača (Dostupno onlajn: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

70 Pieter Wijnen, Jačanje zaštite uzbunjivača, 31. mart 2017. (Dostupno onlajn: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-zaštita-whistleblowers/>).

je i da bi uzbunjivači ponovo podneli prijave u budućnosti ako je potrebno.

## 2.2.10 Poljska

59. Podrška za zaštitu uzbunjivača raste u Poljskoj i studija sprovedena 2016. godine o sindikatima i poslodavcima i u privatnom i u javnom sektoru je zaključila da se na mehanizme prijavljivanja gleda pozitivno kao na delotvorni alat za interno upravljanje rizicima.<sup>71</sup> Debate o zakonodavstvu o zaštiti uzbunjivača u Poljskoj su u toku i, u novembru 2017. godine, Ministar za specijalne službe je predstavio predlog. Poglavlje 9 ovog zakonskog predloga se bavi pravilima i postupcima za zaštitu uzbunjivača, koji takođe po prvi put u poljskom kontekstu sadrži definiciju uzbunjivača kao 'bilo kog lica koje verodostojno prijavljuje sumnjivo krivično delo ili krivična dela'.

60. Međutim, aktivne NVO vide ovaj predlog kao vrlo problematičan, pošto ovaj zakon ograničava status uzbunjivača samo na pojedince koji policiji prijavljuju sumnjivu korupciju i ono što je važno, status uzbunjivača proizvoljno dodeljuje tužilac. Ukoliko tužilac odluči da ne dodeli ovaj status pojedincu koji podnosi prijavu, zaštita ne bi bila odobrena i ne postoji predviđeno pravo na žalbu. Predloženo zakonodavstvo takođe ima vrlo uzak materijalni obuhvat pošto ne daje zaštitu pojedincima koji bi mogli da razotkriju druge opasnosti koje nisu kategorisane kao krivična dela.

---

<sup>71</sup> G. Makowski, i M. Waszak, Zakon o zaštiti uzbunjivača: Potreba za i izgledi za njegovo uvođenje u Poljskoj, Stefan Batory Foundation: Warsaw, 2016, strana 4.

61. Eksperti su takođe naveli da predloženi zakon 'podriva poverenje javnosti, može da bude zloupotrebljen sprovođenjem zakona kako bi se poslodavci stavili pod nadzor kršeći načela društvene koegzistencije i slobode bavljenja poslom'.<sup>72</sup> Mnoge organizacije su izrazile kritiku ovog predloga. Transparency International je naveo da predloženo zakonodavstvo jako ograničava zaštitu uzbunjivača i u javnom i u privatnom sektoru.<sup>73</sup> Međunarodna mreža uzbunjivača je pisala direktno poljskoj vladi navodeći da te odredbe ne zadovoljavaju najbolje međunarodne standarde, uključujući i najnoviju Rezoluciju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PACE) iz 2015. i Preporuku za unapređenje zaštite uzbunjivača, jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava po članu 10. Evropske povelje o ljudskim pravima i Preporuku CM/Rec(2014)7 Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača od 30. aprila 2014.

## 2.2.11 Švajcarska

62. Švajcarska ne pruža posebnu zaštitu uzbunjivačima,<sup>74</sup> i to je navedeno da je 'opasan teren' za uzbunjivače,<sup>75</sup> pošto je ona

---

72 Citizens Observatory, Glavni izazovi u vezi sa Nacrtom zakona o 'transparentnosti' u javnom životu, 30. oktobar 2017, (Dostupno onlajn: [http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci-g%C5%82%C3%B3wne-problemy\\_EN\\_03112017.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci-g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf)).

73 Sekretarijat Transparency International, Predloženo zakonodavstvo o 'transparentnosti' u Poljskoj mora da se ponovo promisli i revidira, 3. novembar 2017. (Dostupno onlajn: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed\\_transparency\\_legislation\\_in\\_poland\\_must\\_be\\_rethought\\_and\\_revised](https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised)).

74 Izveštaj OECD, Obavezivanje na delotvornu zaštitu uzbunjivača, 16. mart 2016, strana 185 (Dostupno onlajn: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-zaštita-9789264252639-en.htm>).

75 The Economist, Uzbunjivanje u Švajcarskoj: Opasan teren – Dva sudska predmeta ilustruju muke zaposlenih koji navode protivpravno delo, 5. decembar 2015. (Dostupno onlajn: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrong-doing-rough-terrain>).

dom mnogim multinacionalnim kompanijama. Predlog koji datira iz 2013. je deo diskusija koje su u toku, ali on nije usvojen do novembra 2017.<sup>76</sup>

63. Od 2011, član 22.a(5) "Federalnog zakona o osoblju"<sup>77</sup> štiti zaposlene federalne vlade od nepovoljnih položaja na radu u slučaju prijavljivanja 'nepravilnosti', a član 34.c predviđa kompenzaciju u slučaju otpuštanja. Savezni zakon o osoblju se ne primenjuje na regionalni nivo ili lokalni nivo. Kantoni i komune su odgovorni za uspostavljanje sopstvenih sistema za uzbunjivanje. Od 2003, osoblje federalne uprave je moglo da prijavljuje sumnje na nepravilnosti, uključujući i one koje se odnose na korupciju, nezavisnom državnim telu: Federalnoj kancelariji za reviziju (FAO). FAO je vrhovno telo Švajcarske za finansijski nadzor i mada je zvanično priključeno Saveznom ministarstvu finansija, ono je nezavisno i obavezano samo ustavom i zakonom.

64. Kada se radi o kanalima za otkrivanje, uzbunjivač može da vrši otkrivanje tužilačkom telu vlasti, ili nadređenima ili FAO. Zakon ne predviđa neki radosled po kome bi se izvršilo prijavljivanje, stoga član osoblja može da se slobodno odluči između ovih različitih kanala. Bitan aspekt za regionalnu upravu je da se sistem za uzbunjivanje u Švajcarskoj smatra decentralizovanim. Različiti kantoni imaju interna tela za prijavljivanje i antikorupcijski eksperti navode da je ovaj sistem dragocen. Otu da se u Švajcarskoj za zaštitu uzbunjivača ne smatra bitnim da se osnuje centralizovano telo za prijavljivanje.

---

<sup>76</sup> Andreas D. Länzlinger i Roman Huber, Uzbunjivanje u Švajcarskoj, 3. avgust 2017. (Dostupno onlajn: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?q=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

<sup>77</sup> Pun tekst zakona (na nemačkom, dostupno onlajn: [http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1\\_000.htm](http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm)).



## 2.2.12 Zajedničke karakteristike i nedostaci analiziranih nacionalnih zakona

65. Zakoni o zaštiti uzbunjivača su za većinu analiziranih zemalja nastali usled briga oko korupcije i poziva od međunarodne zajednice, posebno GRECO, da usvoje mere za započinjenje rešavanja ovog problema. Argumentacija za zaštitu se posmatra kao ustanovljavanje zaštićenog otkrivanja kao mere protiv korupcije i često je područje primene zaštite posebno fokusirano na korupciju. Ta složena priroda uzbunjivanja, naročito pošto je ona praktična manifestacija slobode izražavanja, pošto je takođe prepoznata u sudskoj praksi ESLJP, često nedostaje. Ovo nameće zabrinutosti oko ograničenja koje trenutni zakoni stvaraju na omogućavanje pojedincima da se oslanjaju na zaštitu svoje slobode izražavanja kada prijavljuju sumnju na neko protivpravno delo.

66. Iz pravne perspektive, u prikazanim zemljama generalno nedostaje fokus na lokalno ili regionalno sprovedenu zaštitu. Nadalje, zemlje nisu uložile značajne napore da osiguraju da se dodatna potrebna pravila utvrde na lokalnom i regionalnom nivou kada se zaštita predviđa na nacionalnom nivou. Često nedostaju potrebna pravila za primenu nacionalnih pravila i stoga delotvornost nacionalnih pravila na lokalnom i regionalnom nivou može da se dovede u pitanje.

67. Ne daju svi pregledani zakoni definicije ključnih termina: 'uzbunjivanje' i 'uzbunjivač'. Kada se radi o personalnom obuhvatu zaštite, većina zakona je ograničena na zaposlene iz javnog sektora dok, kada se radi o materijalnom obuhvatu, često je glavni fokus – ako ne i jedini - na korupciji. Kanali za prijavl-

jivanje takođe nisu jasni u svim ispitanim zakonodavstvima i neki zahtevaju da interno prijavljivanje bude obavezno pre eksternog prijavljivanja. Nadalje, nedostaje jasnoća u smislu da li se garantuje poverljivost. Anonimno prijavljivanje se generalno ne podstiče a, u nekim slučajevima, istraga anonimnih prijava može da se odbije. U nekim slučajevima, od uzbunjivača se zahteva da izjave da je prijava podneta u dobroj veri, kao u Mađarskoj.<sup>78</sup>

## 2.3 Savet Evrope: pravila, načela i jurisprudencija

68. Savet Evrope je razradio jedan broj pravnih instrumenata koji se bave pitanjem prijavljivanja i zaštite uzbunjivača i iz perspektive borbe protiv korupcije, kao i iz ugla ljudskih prava. Ovaj odeljak izveštaja ima za cilj da pruži zajedničku pravnu analizu najbitnijih izvora Saveta Evrope kako bi se utvrdili nivo zaštite i zahtevi za prijavljivanje. On objedinjuje različite izvore, kao što su konvencije, jurisprudencija i izveštaji.

69. Dva glavna pravno obavezujuća instrumenta koja predviđaju neki nivo zaštite za prijavljivanje i zahtevaju od zemalja da preuzmu mere da zaštite one koji otkrivaju informacije u javnom interesu su Građanskopravna konvencija o korupciji i Krivičnopravna konvencija o korupciji. Što se tiče ove prve, član 9. u njoj određuje da će svaka potpisnica konvencije “u svom internom zakonu predvideti odgovarajuću zaštitu od svake neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovane razloge da sumnjaju na korupciju i koji prijavljuju tu sumnju u

---

<sup>78</sup> Dóra Petrányi i Marton Domokos, Novi zakon Mađarske o uzbunjivanju, 18. novembar 2013. (Dostupno onlajn: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

dobroj veri odgovornim osobama ili vlasti". Dok Krivičnopravna konvencija o korupciji nije striktno u vezi sa uzbuđivanjem, član 22. u njoj određuje da članice konvencije imaju obavezu da usvoje neophodne mere kako bi predvidele delotvornu i odgovarajuću zaštitu za one koji prijavljuju krivična dela, kao što su aktivno i pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru, trgovina uticajem, pranje novca, računovodstvena krivična dela. I dok te dve konvencije ne daju čvrstu ili sveobuhvatnu zaštitu za uzbuđivanje, one ipak pokreću postupanje zemalja, gurajući zaštitu napred.

70. U okviru područja antikorupcijskih instrumenata koji sadrže elemente zaštite uzbuđivanja je takođe Preporuka (2000)4 Komiteta ministara o Kodeksima ponašanja za javne zvaničnike. Ova preporuka podstiče zemlje da usvoje kodekse ponašanja i član 12. u njoj se odnosi na prijavljivanje posebno nezakonitih hijerarhijskih naloga, kršenja kodeksa, krivičnog nepropisnog ponašanja koje se odnosi na javnu uslugu u pitanju.

71. Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) igra važnu ulogu u ocenjivanju i bavljenju usklađenošću država članica sa ključnim pravnim tekstovima Saveta Evrope. Ti instrumenti obuhvataju Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih načela borbe protiv korupcije, Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173), i Preporuku Rec(2003)4 Komiteta ministara o jedinstvenim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. U svom evaluacionom izveštaju za period 2000.-2010, GRECO je dao analizu o tome da li su članice GRECO poštovale zaštitu uzbuđivača.

72. U svom Izveštaju, GRECO je naveo da nije dovoljno da nacionalni zakoni predviđaju da zvaničnici ne mogu da budu disciplinski kažnjeni ili otpušteni kada prijavljuju. Zapravo, potrebno je da zemlje ispitaju 'suptilnije vrste osvetničkog postupanja' i osiguraju da zvaničnici ne budu izloženi takvom postupanju. Nadalje, izveštaj, u skladu sa međunarodnim najboljim standardima, takođe naglašava potrebu za sigurnošću i jasnoće u postupcima za prijavljivanje koje zvaničnici treba da slede. Još jedan veoma bitan element izveštaja grupe GRECO je pitanje diferencijacije i potreba poverljivosti i anonimnosti u pogledu prijavljivanja. Izveštaj ukazuje na činjenicu da predviđanje samo mogućnosti tajnog prijavljivanja ne bi bilo dovoljno da u potpunosti zaštiti uzbunjivače od mera odmazde. Naročito u slučajevima kada identitet zvaničnika može da se zaključi iz vrste otkrivenih informacija, ključno je predvideti mogućnost za anonimno prijavljivanje. Ovaj aspekt izveštaja je bitan za uzbunjivače na lokalnom i regionalnom nivou uprave kada može da bude lakše zaključiti identitet pojedinca koji otkriva te informacije.

73. Dalje značajne napore da se oceni i unapredi zaštita uzbunjivača u Evropi je preduzeo Komitet za pravne poslove i ljudska prava 2009. i 2015.<sup>79</sup> Prvi pomenuti izveštaj je pokazao da koncept uzbunjivanja u to vreme nije bio dobro poznat i da ne postoji jedinstvena definicija za termin 'uzbunjivač', i u nekim zemljama taj pojam, kako je poznat na engleskom, nema ekvivalent, kao što je to u Estoniji, Poljskoj i Turskoj. U to vreme, samo je Rumunija bila usvojila zakonodavni akt sa konkretnom definicijom.<sup>80</sup>

---

79 Komitet za pravne poslove i ljudska prava, Zaštita "uzbunjivača", 2009, PACE Doc. 12006. Izveštaj Komitetu za pravne poslove i ljudska prava, Unapređenje zaštite uzbunjivača, 2015, PACE, Doc. 13791.

80 Ibid, Izveštaj, 2009, stav 26.

74. Pored konvencija i izveštaja, jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) je veoma važan izvor za analiziranje pravnih kretanja i zaštite. Za razliku od većine pravnih instrumenata u ovoj oblasti, sudska praksa ne pristupa problemu uzbunjivanja sa aspekta vrste informacija koje se otkrivaju, nego zapravo ono što je od ključne važnosti jeste da je uzbunjivanje praktična manifestacija slobode izražavanja, kako je utvrđeno u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP). Nadalje, za razliku od izveštaja i rezolucija, jurisprudencija je izvor zakona koji ima imperativnu prirodu i obavezujuća je. Otuda je svaki razvoj od strane ESLJP vrlo bitan za zaštitu uzbunjivača.

75. U februaru 2008, Veliko veće ESLJP je odlučilo o predmetu br.14277/04, *GUJA protiv Moldavije*. Sud je odlučio da signaliziranje od nekog državnog službenika ili nekog zaposlenog u javnom sektoru o protivpravnom ponašanju ili protivpravnom delu na radnom mestu treba da uživa zaštitu, pod određenim okolnostima. Sud je potvrdio opasnost od 'jezivih efekata' koji sankcije protiv uzbunjivača mogu da budu, a koje zauzvrat dovode do ućutkivanja svakog daljeg prijavljivanja od strane ostalih. Važnost ovog predmeta je u tome što Sud po prvi put eksplicitno izlaže određene faktore koji su bitni u utvrđivanju da li je bila povređena sloboda izražavanja. Sud navodi sledeće faktore:

- a.** javni interes uključen u te otkrivene informacije;
- b.** autentičnost otkrivenih informacija;
- c.** šteta, ako postoji, koju je pretrpelo dato telo vlasti kao rezultat otkrivanja u pitanju;
- d.** motiv koji stoji iza postupaka zaposlenog koji prijavljuje;

- e. da li su, u svetlu dužnosti diskrecije koju zaposleni duguje prema njegovom ili njenom poslodavcu, te informacije učinjene javnim kao krajnja mera, posle otkrivanja nekom nadređenom ili drugom nadležnom telu;
- f. težina izrečene sankcije.

76. Od presude iz 2008. u predmetu *GUJA protiv Moldavije*, ESLJP se bavio nizom predmeta u kojima se javljaju problemi uzbunjivanja.<sup>81</sup> Na primer, u predmetu *HEINISCH protiv Nemačke*, Sud je primenio kriterijume kako su prethodno utvrđeni i odlučio da je eksterno prijavljivanje opravdano kada su interne pritužbe bile nedelotvorne.<sup>82</sup>

## 2.4 Međunarodna i pravila i načela Evropske unije

77. Na međunarodnom nivou, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije je pravni instrument koji predviđa zaštitu za osobu koja prijavljuje. Član 33. u njoj određuje da će potpisnice konvencije razmotriti uvrštavanje u njihov domaći sistem 'odgovarajućih mera za obezbeđenje zaštite od svakog neopravdanog tretmana za bilo koje lice, koje prijavljuje u dobroj veri i sa osnovama sumnje, nadležnim vlastima bilo koje činjenice koje se tiču krivičnih dela'.

---

81 19. februar 2009, Predmet br. 4063/04, Marchenko protiv Ukrajine; Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) 26. februar 2009, Predmet br. 29492/05, Kudeshkina protiv Rusije; ESLJP 21. juli 2011, Predmet br. 28274/08, Heinisch protiv Nemačke; ESLJP 18. oktobar 2011, Predmet br. 10247/09, Sosinowska protiv Poljske; ESLJP 8. januar 2013, Predmet br. 40238/02, Bucur i Toma protiv Rumunije; ESLJP 21. oktobar 2014, Predmet br. 73571/10, Matúz protiv Mađarske; ESLJP 22. oktobar 2009, Predmet br. 69519/01, Pasko protiv Rusije.

82 Videti stavove 71-92.

78. Dogodio se niz različitih inicijativa u Evropskoj uniji u prošloj godini u pogledu mogućnosti donošenja namenskog zakona EU o zaštiti uzbunjivača. U maju 2016, Zeleni/EFA Evropskog parlamenta su predstavili nacrt Direktive o zaštiti uzbunjivača koja se oslanjala na član 153. TFEU sa ciljem da se obuhvati zaštita za radnike i u javnom i u privatnom sektoru.<sup>83</sup> U junu 2016, stupila je na snagu Direktiva EU o poslovnoj tajni, koja predstavlja uzbunjivanje kao izuzetak od pravnog režima o zaštiti poslovnih tajni.<sup>84</sup> U svom Programu rada za 2017,<sup>85</sup> Evropska komisija je navela da bi zakonodavni akt o zaštiti uzbunjivača eventualno bio predložen nakon ispitivanja pravnih pitanja u pogledu nadležnosti EU na ovom polju. U martu 2017, Komisija je otvorila proces javnih konsultacija za eventualni zakonodavni akt o zaštiti uzbunjivača.<sup>86</sup>

79. U aprilu 2018, Evropska komisija je predložila Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije,<sup>87</sup> koja nudi minimalne standarde harmonizacije zaštite uzbunjivača u određenim poljima nadležnosti EU. Taj predlog u svom Obrazloženju ukazuje na važnost uzbunjivača u prijavljivanju na lokalnom nivou, posebno za prijavljivanje nezakonito dodeljene

---

83 Videti Vigjilencia Abazi i Alberto Alemanno, Pravni elementi Predloga, Nacrt Direktive o zaštiti uzbunjivača u javnom i privatnom sektoru u Evropskoj uniji, 4. maj 2016. (Dostupno onlajn: [https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency\\_campaign/WB\\_directive\\_draft\\_for\\_consultation\\_launch\\_May\\_2016.pdf](https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf)).

84 Videti čl. 5. Direktive EU o poslovnim tajnama (Dostupno onlajn: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

85 Program rada Komisije za 2017, Rađanje Evrope koja štiti, osnažuje i brani, COM(2016) 710 konačan, 26. novembar 2016, strana 12 (Dostupno onlajn: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf)).

86 Javna konsultacija o zaštiti uzbunjivača, 3. avgust 2017. (Dostupno onlajn: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254)).

87 Videti predlog Direktive i ostalih mera koje predlaže Evropska komisija, dostupno onlajn: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=620400](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400)

[državne] pomoći i informisanja kada se sredstva [državne] pomoći zloupotrebjavaju.<sup>88</sup> Nadalje, u Obrazloženju se navodi važnost osiguranja da se poštuju pravila javnih nabavki, i otuda 'obaveza da se uvedu interni kanali prijavljivanja treba da važi za sva javna pravna lica, na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, dok su proporcionalni njihovoj veličini.'<sup>89</sup>

80. Ono što je važno, kada se radi o području primene predložene Direktive i obavezama da se ustanovi interno prijavljivanje i da se naknadno prate prijave, član 4.(6) predviđa takvu obavezu za regionalnu upravu i odeljenja, kao i opštine sa više od 10.000 stanovnika. Ako ta predložena Direktiva treba da se usvoji i trenutna odredba ostane neizmenjena u fazi izmene zakonodavnog postupka, obavezujuća obaveza za sve države članice EU, koje su takođe države članice Saveta Evrope, će biti da uspostave obavezne interne kanale i postupke za prijavljivanje i naknadno praćenje prijave u lokalnoj i regionalnoj upravi. Otuda, ako bi se ta Direktiva usvojila, to bi bila najjača postojeća direktna obaveza za lokalnu i regionalnu upravu da osiguraju kanale za prijavljivanje za uzbunjivače i ima ogroman potencijal da osigura zaštitu na lokalnom i regionalnom nivou. Kada se radi o materijalnom obuhvatu, Direktiva je primenjena na oblasti prava koje potpadaju pod nadležnosti Evropske unije, konkretnije u sledećim oblastima: javnim nabavkama; finansijskim uslugama, sprečavanju pranja novca i finansiranja terorista; bezbednosti proizvoda; bezbednosti transporta; zaštiti životne sredine; nuklearnoj

---

88 Evropska komisija, Obrazloženje, strana 4 (Dostupno onlajn: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF))

89 Evropska komisija, Obrazloženje, strana 9 (Dostupno onlajn: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)).



bezbednosti; bezbednosti ljudske i stočne hrane, zdravlju i dobrobiti životinja; javnom zdravlju; zaštiti potrošača; zaštiti privatnosti i podataka o ličnosti, i bezbednosti mrežnih i informacionih sistema. Kao što je to očigledno iz ovog nabranja, mnoge oblasti koje su pokrivene ovom predloženom Direktivom su pitanja od direktnog interesa i prerogativi lokalnih i regionalnih vlasti.

81. Što se tiče nivoa zaštite u EU, posebno državnih službenika EU, revidirani Pravilnik o osoblju iz 2014. godine utvrđuje zaštitu za uzbunjivanje i obavezuje institucije EU da usvoje pravila o ovom pitanju, ali bez davanja određenog roka. Na nivou EU, postoji raznoliko šarenilo standarda za zaštitu uzbunjivača, koji direktno proizilaze iz činjenice da svaka institucija EU ima slobodu da usvoji sopstvena pravila. Na primer, dok se pravila Komisije odnose samo na 'interne' uzbunjivače i tretiraju zaštitu od eksternih uzbunjivača kao pitanje nacionalnog zakona, pravila Evropskog revizorskog suda se primenjuju na interne uzbunjivače i takođe na 'privredne subjekte koji učestvuju u postupcima nabavki, kao i na ugovarače i njihovo osoblje'. Stoga, na institucionalnom nivou EU, zaštita uzbunjivača nije ujednačena.

### 3 Izazovi i povoljne prilike za lokalnu i regionalnu zaštitu uzbunjivača

---

82. Ostaje postojan niz ozbiljnih teškoća u vezi sa zaštitom uzbunjivača i kanala za prijavljivanje. Na primer, rizici od odmazde i delotvorna primena zakona u praksi se konzistentno naglašavaju. Istovremeno, legitimna zabrinutost javnosti zbog manipulacije javnim mnjenjem u medijima, putem takozvanih "lažnih vesti", može da olakša onima koji su optuženi za nepropisno ponašanje da odbace te kritike kao lažne. U ovom odeljku Izveštaja, fokus je na teškoćama koje se posebno povezuju sa lokalnim i regionalnim nivoom zaštite kako bi se utvrdilo koje mere bi mogle i trebalo da se preduzimaju na ovom nivou uprave. Neki od navedenih problema nisu nužno ograničeni na lokalni i regionalni nivo, ali mogu da imaju značajnije implikacije na ovom nivou ili hitnije su da počnu da se rešavaju kako bi se ojačali ukupan pravni okvir i praksa koji osiguravaju delotvorno prijavljivanje i zaštitu za pojedince koji otkrivaju svoje brige u javnom interesu.

83. *Interno prijavljivanje*: iz jurisprudencije ESLJP, od pojedinca se zahteva da je uložio napore da prijavi interno u organizaciji u kojoj je stacioniran i sumnja na neko protivpravno delo. Ovi napori moraju da se pokažu pre nego što pojedinac

javno razotkrije informacije ako pojedinac hoće da ima korist od zaštite, pošto je sud ovo naveo kao jedan od elemenata koji su neophodni da bi se neki pojedinac kvalifikovao za zaštitu. Praksa takođe pokazuje da pojedinci pretežno prijavljuju interno. Na primer, studija koju je sproveo Public Concern at Work u saradnji sa Univerzitetom iz Griniča koja je obuhvatila hiljadu slučajeva je utvrdila da ogromna većina pojedinaca prijavljuje interno svom poslodavcu i dok neki problem mogu da prijave dvaput, retko ga prijavljuju treći put kada se ništa ne uradi.<sup>90</sup> Međutim, postojanje pravnog zahteva za interno prijavljivanje bi moglo da bude poseban problem na lokalnom nivou usled moguće manje uprave. Kada se lokalne uprave sastoje od samo nekih odeljenja, bilo bi problematično za pojedinca da prvo prijavi interno i, u slučaju kada je došlo do takvog prijavljivanja i nikakve mere se ne preduzimaju za bavljenje tom iskazanom brigom, pojedinac bi bio u teškom položaju da nastavi da saraduje i radi u takvom okruženju. Otuda, treba razmotriti postojanje određenih institucija za prijavljivanje koje su eksterne u odnosu na lokalnu upravu.

84. *Anonimno prijavljivanje*: mogućnost da pojedinac prijavi anonimno je vrlo bitna na lokalnom i regionalnom nivou. Slično problemima u vezi sa internim prijavljivanjem, čak i u slučajevima kada se pojedinci ne suočavaju sa teškim reperkusijama, manja radna zajednica može da bude problematičnije okruženje za prijavu sumnje na protivpravno delo. Ako je pojedinac u obavezi da uvek otkriva svoj identitet u slučajevima prijavljivanja, čak i ako je predviđena zaštita poverljivosti, ovo i dalje može da bude odvrćajući faktor za tog pojedinca zbog

---

<sup>90</sup> Public Concern at Work i Univerzitet u Griniču (2013.). Uzbunjivanje: Insajderska priča. Studija iskustava 1.000 uzbunjuvača. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

bitnih posledica koje bi mogle da uslede, kao što su otpuštanje, odmazda, neprijateljsko radno okruženje. Da pojasnimo, postoji razlika između poverljivosti (kada je identitet uzbunjivača poznat telu vlasti kome on prijavljuje) i anonimnosti (kada je njegov identitet potpuno nepoznat). Ipak, nuđenje opcije anonimnosti za pojedinca na lokalnom i regionalnom nivou može da se pokaže kao teško, pošto mnogi nacionalni zakoni ne predviđaju zaštitu za anonimno prijavljivanje. U slučajevima kada ova opcija nije moguća za lokalni i regionalni nivo, moglo bi da se razmotri da se obezbedi opcija takozvane 'preventivne zaštite' koja je, na primer, utvrđena u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine i predviđa zaštitu pojedinca koji je izložen odmazdi.<sup>91</sup>

85. *Jačanje poverenja*: jasni postupci za prijavljivanje koji povećavaju poverenje interno u okviru radnog okruženja takođe jačaju sveukupno poverenje u lokalnu i regionalnu upravu. Odsustvo poverenja i pouzdanosti kanala za prijavljivanje su često navedeni kao razlozi zašto pojedinci uopšte ne prijavljuju, čak i kada sumnjaju ili imaju informacije o nekom protivpravnom delu. Na primer, nedavno istraživanje pokazuje da, i u Albaniji i u Severnoj Makedoniji, pojedinci ne veruju u zvanične kanale za prijavljivanje. Da bi se započelo rešavanje ovih zabrinjavajućih pojava, lokalne i regionalne uprave bi mogle da rade kako bi preduzele lokalne mere i inicijative da bi povećale mogućnosti za bezbedno prijavljivanje.

---

<sup>91</sup> Blueprint for Free Speech, Zaštita uzbunjivača u Jugoistočnoj Evropi: Pregled zakona, prakse i nedavnih inicijativa, Regionalna antikorupcijska inicijativa, 2015, strana 13. Videti takođe, Priručnik za sprovođenje Zakona o zaštiti uzbunjivača u institucijama Bosne i Hercegovine, Centar za odgovornu demokratiju–Luna, mart 2014.

86. *Lokalno delovanje*: u mnogim državama članicama postoje višestruki zakoni i često nema pravne jasnoće o odredbama koje treba da se primenjuju. Na primer, neki zakon može da daje državnom službeniku prava da se ogлуši o neki protivpravni nalog, ali ne predviđa nikakvu zaštitu državnog službenika od odmazde.<sup>92</sup> Jedan od važnih koraka koje bi lokalne i regionalne vlasti mogle da preduzmu jeste da revidiraju takve zakone pošto se oni odnose na lokalni i regionalni nivo i da osiguraju više jasnoće i koherentnosti, kao i da navedu koje zaštite bi se primenjivale u ovom kontekstu.

87. Još jedan način da se započne rešavanje ovog problema jeste kroz direktnije lokalno delovanje. Pošto menjanje i reviziranje zakona na nacionalnom nivou možda nije izvodljivo za vlasti na lokalnom i regionalnom nivou, one ipak mogu da predvide proaktivne inicijative za osiguranje prijavljivanja. Na primer, podsticanje prijavljivanja može da se postigne preko lokalnih vrućih linija. Opština Aerodrom, jedna od opština Skoplja, Severna Makedonija, je uspostavila sistem integriteta koji je uključivao svest o prijavljivanju i opština je uspostavila vruću liniju i Internet portal za prijavljivanje nepropisnog ponašanja.<sup>93</sup> Još jedan primer je lokalni projekat uzbunjivanja uspostavljen u Sofiji, Bugarska, (koji kofinansira Evropska komisija) za razotkrivanje korupcije u upravi grada.<sup>94</sup> Slično u Barseloni, španske vlasti su zajedno sa NVO aktivnim na ovom polju uspostavile platformu za uzbunjivanje koja omogućava anonimnost u prijavljivanju. Ova platforma, nazvana 'Kutija za

---

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid, strana 35.

<sup>94</sup> RiskMonitor, RiskMonitor lansira novi projekat o sprečavanju korupcije u opštini Sofije, 12. juni 2013. (Dostupno onlajn: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

pritužbe protiv korupcije, omogućava ne samo zaposlenima, nego svakom građaninu da prijavi korupciju dok ima za cilj da zaštiti njegov identitet korišćenjem sofisticiranih tehnoloških uređaja kako bi se sprečilo sleđenje pojedinca koji podnosi prijavu. U celini, kombinovane sa anonimnošću za prijavljivanje, ove vruće linije i platforma za uzbunjivanje bi mogle da postanu dragoceni alati na lokalnom i regionalnom nivou da pojačaju podsticaje za prijavljivanje pošto će pojedinci imati manje briga u vezi sa negativnim pravnim i društvenim reperkusijama koje mogu da nastanu. Ovo je naročito važno u zemljama u kojima vlasti generalno ne stižu visoke nivoe poverenja u njihovu pouzdanost u rešavanju prijavljenog protivpravnog dela.

88. *Područje primene zaštite*: sve više, i lokalne i regionalne vlasti se oslanjaju na javno-privatna partnerstva. Stoga u zemljama koje ne uključuju privatni sektor u svoj režim zaštite, kao što je Rumunija, ako prijavljivanje rade pojedinci zaposleni u privatnoj kompaniji, oni ne mogu da budu zaštićeni. Ovim problemom ne mogu da se zakonski bave lokalne ili regionalne vlasti u smislu revidiranja zakonodavstva, nego kroz inicijative lokalnog delovanja, u okviru njihovih ovlašćenja, one mogu da imaju mogućnost da obezbede vruće linije ili druga sredstva za prijavljivanje. Ipak, ove mere ne bi mogle da započnu rešavanje toga da postoji razlika u tretmanu sektora i stoga mogu da dovedu do sveukupnog stvaranja okruženja koje ne postiže prijavljivanje.

89. *Zaštita na radnom mestu*: lokalne i regionalne vlasti imaju, u okviru svojih ovlašćenja, mnoge prerogative koji bi mogli da unaprede radno okruženje u kome se pojedinci podstiču i

veruju u mehanizme zaštite da bi prijavljivali svako sumnjivo protivpravno delo. Neke od glavnih teškoća u okviru radnog mesta se odnose na poznavanje merodavnih pravila i potpunu jasnoću postupaka. Lokalne i regionalne vlasti imaju povoljnu priliku da unaprede prijavljivanje dajući jasne smernice o konkretnim granicama za vrstu informacija koje mogu da se otkriju u javnom interesu. Na primer, ove vlasti treba da imaju detaljnije smernice u smislu čuvanja profesionalne tajne i službenih tajni, uoštenije, koje su zaštićene po specijalnim režimima. Mada tajne o nacionalnoj bezbednosti ne mogu da budu pitanje na ovim nivoima uprave, treba dati smernice o zaštićenim informacijama specifične za zemlju u pitanju. Drugi način da se poveća zaštita na radnom mestu jeste ponavljanjem i formalizovanjem zabrane "ućutkivanja" ili uticanja na bilo koji način na pravo ili sposobnost prijavljivanja ili otkrivanja informacija u javnom interesu.

90. *Praćenje nakon prijavljivanja*: jasni procesi komunikacije i praćenje posle prijavljivanja su bitni elementi da bi prijavljivanje bilo uspešno i delotvorno na lokalnom i regionalnom nivou. Dok je ovo podjednako važno na nacionalnom nivou, to bi moglo da bude značajno sredstvo odvratanja na lokalnom nivou usled izazivanja odsustva rešenja u dobroj veri. Lokalne i regionalne vlasti bi čak mogle da pomognu nacionalnom nivou zaštite ako obezbeđuju praćenje nakon prijavljivanja koje obuhvata navođenje jasnih razloga zašto bi neka podneta prijava bila ili ne bi bila istražena, kao i da pruže priliku za uzbunjivače da preispitaju i komentarišu neke prijave i stoga daju prostor za rešavanje svakog navodnog nepropisnog ponašanja ili rizika po javni interes.

91. *Lokalno nasuprot globanom*: značajan izazov je izazov konteksta/sredine. Mnoga pitanja u trenutnim poslovima nisu ograničena na lokalni uticaj ili značaj, nego imaju šire implikacije. Na primer, otkrivanja i prijavljivanje za probleme životne sredine mogu da imaju odjeke u drugim susednim zemljama. Otuda bi saradnja među različitim lokalnim i regionalniom vlastima mogla da bude moguće mesto za osiguranje efikasnijeg prijavljivanja i delovanja.





Korupcija u svojim raznovrsnim oblicima pogubno deluje na poverenje javnosti i kvalitet upravljanja u Evropi, uključujući tu i upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou. Kako uzbunjivači poseduju informacije koje samo oni mogu da otkriju, oni imaju jedinstvenu dodatnu vrednost u poređenju sa mehanizmima institucionalne kontrole.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope usvojio je izveštaj o zaštiti uzbunjivača u kome se naglašava potreba da se donesu nacionalni zakoni kako bi se osigurala zaštita uzbunjivača i obezbedila praktična primena te zaštite na lokalnom i regionalnom nivou. To obuhvata uspostavljanje odgovarajućih internih i anonimnih kanala za prijavljivanje, kao i nezavisnih institucija, takvih kao što su lokalni i regionalni ombudsman, koji će nadzirati obelodanjivanje informacija i baviti se tim pitanjem.

SRP

[www.coe.int](http://www.coe.int)

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.