

Ljuba Slijepčević

**Zaštita uzbunjivača kroz Zakon o zaštiti uzbunjivača te analiza DIREKTIVE (EU)
2019/1937 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA EU od 23.oktobra 2019.god. o zaštiti
osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i praksu ESLJP**

Uvod

U radnom zakonodavstvu, teoriji i praksi nije usvojena jedinstvena koncepcija uzbunjivanja, već se ovom pojmu pripisuje više različitih funkcija i značenja. Prema jednom od njih, uzbunjivanje treba smatrati aspektom slobode izražavanja, što je posebno istaknuto u jurisprudenciji Evropskog suda za Ljudska prava. Pored toga što se razume kao aspekt slobode izražavanja, uzbunjivanje se u delu naučne i stručne literature smatra i instrumentom za borbu protiv korupcije i drugih nezakonitih postupaka, dok bi treće najrasprostranjenije stanovište bilo ono prema kojem se uzbunjivanje (pre svega unutrašnje uzbunjivanje) ima shvatati kao mehanizam za rešavanje problema u radnoj sredini.

Ovim koncepcijama uzbunjivanja svojstveno je otkrivanje nezakonitih, nemoralnih i nelegitimnih postupaka poslodavca od strane saradnika određene organizacije licima koja mogu da utiču na zaustavljanje tih postupaka .

Odnos između poslodavca i zaposlenog počiva na njihovoj uzajamnoj lojalnosti. Reč je, naime, o dopunskoj obavezi subjekata radnog odnosa koja služi ispunjenju i konkretizaciji njihovih glavnih obaveza. Zaposleni i poslodavac su, otud, dužni da se uzdrže od svake aktivnosti koja bi mogla da naštetiti drugoj strani, odnosno da preduzmu svaku radnju koja doprinosi zaštiti njenih interesa. Na strani zaposlenog, ova obaveza uključuje i uzdržavanje od javnog iznošenja informacija koje bi mogle da nanesu štetu ugledu ili drugim interesima poslodavca. Predmetna obaveza nije, međutim, neograničena, zbog čega zaposleni neće biti odgovoran za povredu obaveze vernosti ako obelodani određenu informaciju, radi zaustavljanja nezakonitog ili drugog nedopuštenog postupanja svog poslodavca ili svog kolege.

U Zakonu o zaštiti uzbunjivača, pojam „uzbunjivanje“ određen je kao „otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera“.ZZU, član 2, tačka 1.

Pod "uzbunjivanjem" se smatra otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.

Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije , I Zakonom o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, Republika Srbija se obavezala da na sveobuhvatan način zakonom uredi pitanje zaštite lica koja prijavljuju sumnju na korupciju i drugo nezakonito postupanje. Donošenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine (u daljem tekstu Nacionalna Strategija) i pratećeg Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu Akcioni plan) dana 06.09.2013. godine Republika Srbija se opredelila za sistemsku izgradnju i jačanje institucija, kao neophodnog preduslova za efikasnu borbu protiv korupcije.

Narodna Skupština Republike Srbije je usvojila Zakon o zaštiti uzbunjivača ¹, koji je stupio na snagu dana 04.12.2014. godine, a primenjuje se od 05.06.2015. godine. Donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača, Republika Srbija preduzela je neophodne korake ka uspostavljanju normativnog okvira i kapaciteta za odlučnu borbu protiv korupcije i istovremeno ostvaruje preuzete obaveze iz međunarodnih akata, a pre svega preporuka Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO).

Zakon o zaštiti uzbunjivača se odnosi i na one koji su povezani sa uzbunjivačima, koji trpe štetne posledice zbog toga, i pruža punu zaštitu onima koja prijavljuju sumnju na korupciju ili slučaj zloupotrebe javnog interesa čime se otklanjaju nedostaci neadekvatne i nedovoljne zaštite pojedinih kategorija uzbunjivača. Zakoni u vezi sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača su:

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Zakon o ravnopravnosti polova

Zakon o tajnosti podataka

Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih

1. Zakon o zaštiti uzbunjivača

Predmetnim zakonom pruža se zaštita licima koja prijave I kršenje ljudskih prava ili sumnju navršenje javnog ovlašćenja suprotno poverenoj svrsi, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.

Uzbunjivač je fizičko lice koje uzbunjuje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga organa vlasti, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva u privrednom društvu.

Pod "uzbunjivanjem" se smatra otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera. Uzbunjivač uživa zaštitu pod uslovima propisanim navedenim zakonom ako izvrši uzbunjivanje u skladu sa zakonom, **otkrije informaciju u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje**, odnosno **najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja radnje** i ukoliko bi u trenutku uzbunjivanja na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije poverovalo lice sa prosečnim znanjem I iskustvom kao i uzbunjivač. Otkrivanje informacije, odnosno uzbunjivanje, uzbunjivač treba da izvrši u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenje radnje (koja je relevantna za uzbunjivanje), a ukoliko postoje okolnosti zbog kojih nije u mogućnosti da to učini u jednogodišnjem roku, uzbunjivač to može učiniti u roku od deset godina od dana izvršenja relevantne radnje. Desetogodišnji rok je određen objektivno, od dana izvršenja radnje, a ne od dana saznanja za nju.

Zakon razlikuje tri vrste uzbunjivanja i to:

a) unutrašnje uzbunjivanje, ukoliko se obaveštenje dostavlja poslodavcu;

¹ ZAKON O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014)

Unutrašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije poslodavcu. Poslodavac je dužan da, u okviru svojih ovlašćenja, preduzme mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa informacijom, da zaštiti uzbunjivača od štetne radnje, kao i da preduzme neophodne mere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posledica štetne radnje. Poslodavac ne sme preduzimati mere u cilju otkrivanja identiteta anonimnog uzbunjivača. Poslodavac je dužan da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Postupak unutrašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije poslodavcu. Poslodavac je dužan da postupi po informaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema informacije. Poslodavac je dužan da obavesti uzbunjivača o ishodu postupka po njegovom okončanju, u roku od 15 dana od dana okončanja postupka. Poslodavac je dužan da, na zahtev uzbunjivača, pruži obaveštenja uzbunjivaču o toku i radnjama preduzetim u postupku, kao i da omogući uzbunjivaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku.

b) Spoljašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije ovlašćenom organu. Postupak spoljašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije ovlašćenom organu. Ako se uzbunjivanje odnosi na lica radno angažovana u ovlašćenom organu, uzbunjivač će se obratiti rukovodiocu tog organa, a ako se uzbunjivanje odnosi na rukovodioca ovlašćenog organa, uzbunjivač će se obratiti rukovodiocu neposredno nadređenog organa. Ovlašćeni organ je dužan da postupi po dostavljenoj informaciji u roku od 15 dana od dana prijema informacije. Ako organ kome je dostavljena informacija nije nadležan za postupanje u vezi sa uzbunjivanjem, proslediće informaciju nadležnom organu u roku od 15 dana od dana prijema i o tome istovremeno obavestiti uzbunjivača. Nadležni organ dužan je da primenjuje mere zaštite koje je uzbunjivaču obezbedio organ koji mu je obaveštenje ustupio. Ako uzbunjivač nije dao saglasnost da se njegov identitet otkrije, ovlašćeni organ koji je primio obaveštenje od uzbunjivača, a nije nadležan za postupanje, dužan je da pre prosleđivanja tog obaveštenja nadležnom organu prethodno zatraži saglasnost uzbunjivača, ako zakonom nije propisano drugačije. Ovlašćeni organ je dužan da, na zahtev uzbunjivača pruži obaveštenja uzbunjivaču o toku i radnjama preduzetim u postupku, kao i da omogući uzbunjivaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku, u skladu sa zakonom. Ovlašćeni organ je dužan da obavesti uzbunjivača o ishodu postupka iz stava 1. ovog člana po njegovom okončanju, u skladu sa zakonom

c) Uzbunjivanje javnosti je otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti. Javnost se može uzbuniti, bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza. Prilikom uzbunjivanja javnosti uzbunjivač je dužan da poštuje pretpostavku nevinosti okrivljenog, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, kao i da ne ugrožava vođenje sudskog postupka zatim spoljašnje uzbunjivanje kada se obaveštenje dostavlja ovlašćenom organu;

U odnosu na „unutrašnje uzbunjivanje“ propisana je obaveza Poslodavca da svim radno angažovanim licima dostavi pisano obaveštenje o pravima iz navedenog zakona, kao i da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije u vezi sa uzbunjivanjem (najkasnije do 05.06.2015. godine), a nepostupanje po navedenoj obavezi povlači za sobom prekršajnu odgovornost.

Poslodavca za koji se može izreći novčana kazna u rasponu od 50.000 do 500.000 dinara, kao i za odgovorno lice od 10.000 do 100.000 dinara.

Za poslodavca koji ima više od deset zaposlenih, članom 16. st. 1. i 2. Zakona utvrđena je obaveza u vezi unutrašnjeg uzbunjivanja, da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja i da ga na

vidnom mestu, učini dostupnim svakom radno angažovanom licu. Pored toga, potrebno je da poslodavac taj opšti akt istakne i na internet stranici ako postoje tehničke mogućnosti.

Poslodavac i ovlašćeni organ dužni su da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom, u okviru svojih ovlašćenja. Zakon propisuje da se zaštita uzbunjivača sastoji u zabrani poslodavcu da činjenjem ili nečinjenjem stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, a naročito u odnosu na zapošljavanje ili radno angažovanje, napredovanje na poslu, ocenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja, disciplinske mere i kazne, uslove rada, prestanak radnog odnosa, zaradu i druge naknade, učešće u dobiti poslodavca, isplatu nagrada i otpremnina, raspored poslova ili premeštanje na drugo radno mesto, nepreduzimanje mera zaštite zbog uznemiravanja od strane drugih lica, upućivanje na obavezne zdravstvene preglede ili radi ocene radne sposobnosti i slično.

Također je bitno napomenuti da zaštitu uživa i Povezano lice i ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem. Pravo na zaštitu kao uzbunjivač, ima lice koje učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja, ako je lice koje je preduzelo štetnu radnju, pogrešno smatralo da je to lice uzbunjivač, odnosno povezano lice. Lice koje je u vršenju službene dužnosti dostavilo informaciju ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja informacije. Lice koje traži podatke u vezi sa informacijom, ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač, ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka. Lice koje je ovlašćeno za prijem informacije dužno je da, štiti podatke o ličnosti uzbunjivača, odnosno podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, osim ako se uzbunjivač ne saglasi sa otkrivanjem tih podataka, a u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti. Svako lice koje sazna ovakve podatke, dužno je da štiti te podatke. Lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da prilikom prijema informacije, obavesti uzbunjivača da njegov identitet može biti otkriven nadležnom organu, ako bez otkrivanja identiteta uzbunjivača ne bi bilo moguće postupanje tog organa, kao i da ga obavesti o merama zaštite učesnika u krivičnom postupku. Ako je u toku postupka neophodno da se otkrije identitet uzbunjivača, lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da o tome, pre otkrivanja identiteta, obavesti uzbunjivača. Ovi podaci ne smeju se saopštiti licu na koje se ukazuje u informaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Zakonom u je propisana sudska zaštita za uzbunjivača koja podrazumeva pravo uzbunjivača prema kome je preduzeta štetna radnja, da podnese tužbu za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu u roku od 6 meseci od saznanja za preduzetu radnju odnosno 3 godine od dana preduzimanja štetne radnje.

Tužba se podnosi Višem sudu. zaštita uzbunjivača u (član 23 Zakona) se ostvaruje podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu, u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

Članom 25 Zakona o zaštiti uzbunivača program sticanja posebnih znanja postupajućih sudija u vezi sa zaštitom uzbunjivača propisuje se aktom ministra nadležnog za poslove pravosuđa, te je u skladu sa ovim donet Pravilnik o programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača- Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača² Pravilnik je stupio na snagu 24.1.2015.

² - "Službeni glasnik RS" br. 4/2015

Tužbom se može tražiti:

- 1) utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja;
- 2) zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje;
- 3) uklanjanje posledica štetne radnje;
- 4) naknada materijalne i nematerijalne štete;
- 5) objavljivanje presude u sredstvima javnog informisanja o trošku tuženog.

Postupak po tužbi je hitan, za odlučivanje po istoj je nadležan Viši sud prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca i u postupku sudske zaštite uvek je dozvoljena revizija.

U slučaju sudskog spora, zakonom je teret dokazivanja prebačen na Poslodavca, te ukoliko tužilac učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na Poslodavcu je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem.

Revizija je uvek dozvoljena . Član 28 Zakona navodi da se stranke na prvom ročištu upoznaju sa mogućnošću sporazuma .

U Članu 27 Zakona predviđena su prava uzbunjivača u posebnim postupcima , odnosno po tužbi za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornosti uzbunjivača po osnovu rada, po posebnim propisima, u kojoj uzbunjivač može istaći navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem i to u samoj tužbi ili na pripremnom ročištu , a posle toga samo ako podnosilac navoda učini verovatnim da bez svoje krivice nije mogao da ranije iznese taj navod.

U sudskom postupku za zaštitu uzbunjivača i povezanog lica, punomoćnik može biti i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik), Zaštitnik građana, pokrajinski ombudsman, ombudsman jedinice lokalne samouprave i Agencija za borbu protiv korupcije, po pismenom punomoćju .

Određivanje privremene mere je dobar preventivni korak u zaštiti prava uzbunjivača, jer se time, s jedne strane podstiče načelo pretpostavke nevinosti, a s druge strane bolje i jače štiti uzbunjivač u konkretnom slučaju.

O predlogu za određivanje privremene mere sud će odlučiti u roku od osam dana od dana prijema predloga čl 34 st 2 Zakona. Nije navedeno kada i u kom slučaju će sud po službenoj dužnosti odrediti privremenu meru .

Uzbunjivač ne treba ništa da dokazuje, već samo da pokaže da je odmazda usledila posle uzbunjivanja. Privremena mera treba da se donese u roku od osam dana ... i kada uzbunjivaču obezbedite egzistenciju do završetka sudskog postupka, odnos snaga se bitno menja. Uzbunjivač tek tada dobija šansu da se bori sa neuporedivo nadmoćnijim suparnikom.

Značaj privremene mere kojom sud ima mogućnost da efikasno zaustavi odmazdu prema uzbunjivaču, da ga vrati na posao u slučaju otkaza, ako se uzbunjivač pozove na zakon i samo pokaže da je otkazu prethodilo uzbunjivanje.

Zabrana zloupotrebe uzbunjivanja

Zabranjena je zloupotreba uzbunjivanja. I regulisana je čl 11 Zakona Zloupotrebu uzbunjivanja vrši lice koje:

- a) dostavi informaciju za koju je znalo da nije istinita;
- b) pored zahteva za postupanje u vezi sa informacijom kojom se vrši uzbunjivanje - traži protivpravnu korist.

Samo sudije koje su prošle obuku i imaju sertifikat, Prvosudne akademije mogu da sude u uzbunjivačkim predmetima .

Pravo uzbunjivača na naknadu štete

Odredbom člana 4. Zakona o zaštiti uzbunjivača propisano je da je zabranjeno preduzimanje štetne radnje, a „štetna radnja” u smislu odredaba člana 2. stav 1. tačka 7. ovog zakona je svako činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj. Odredbom člana 21. stav 1. ovog zakona između ostalog je propisano da poslodavac ne sme činjenjem ili nečinjenjem da stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, dok je odredbom člana 22. ovog zakona propisano da u slučajevima nanošenja štete zbog uzbunjivanja, uzbunjivač ima pravo na naknadu štete, u skladu sa zakonom koji uređuje obligacione odnose. U slučajevima nanošenja štetnih posledica zbog uzbunjivanja, **uzbunjivač i povezano lice imaju pravo na naknadu štete, a izvor ove obligacije u pogledu osnova odgovornosti je u ovom posebnom zakonu, a ne u zakonu o obligacionim odnosima.** To u praksi znači da će uzbunjivač, odnosno lice koje shodno zakonu uživa zaštitu kao uzbunjivač, imati pravo na naknadu štete na osnovu posebnog zakona, a o uslovima za naknadu štete, vrsti štete i obimu naknade štete primenjivaće se propisi obligacionog prava, tako da uzbunjivač i lice koje uživa zaštitu kao uzbunjivač imaju pravo na potpunu naknadu štete (materijalne i nematerijalne)

.Šteta može biti materijalna i nematerijalna ukoliko im je naneta zbog uzbunjivanja..

2. Zaštita uzbunjivača u Evropskoj uniji

U EU je u aprilu 2019 .godine napokon izglasana Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. DIREKTIVA (EU) 2019/1937 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA EU od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

Navedenom Direktivom štite se uzbunjivači u kontekstu primene prava EU-a, u tačno propisanim područjima. Obveza država članica je da u roku od dve godine od stupanja na snagu Direktivu implementiraju u nacionalna zakonodavstva.

Komisija podnosi Evropskom parlamentu i Savetu EU:

prvo javno i lako dostupno izvješće o ugrađivanju ove direktive u nacionalni zakon zemalja EU-a do 17. prosinca 2023.;

drugo izvješće o primeni Direktive i mogućim izmenama i dopunama koje bi bile potrebne, do 17. decembra 2025.

Ova se direktiva primjenjuje od 16. decembra 2019. i mora postati zakon u zemljama Unije do 17. 12.2021.

POZADINA

Direktivom se utvrđuju zajednički minimalni standardi za zaštitu osoba koje podnose prijave o sledećim povredama prava Unije:

(a) u pogledu:

- i. javne nabave;
- ii. finansijskih usluga, proizvoda i tržišta te sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma;
- iii. sigurnosti proizvoda;
- iv. sigurnosti prometa;
- v. zaštite okoliša;
- vi. zaštite od zračenja i nuklearne sigurnosti;
- vii. sigurnosti hrane i hrane za životinje, zdravlja i dobrobiti životinja;
- viii. javnog zdravlja;
- ix. zaštite potrošača;
- x. zaštite privatnosti i osobnih podataka te sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava.

(b) o povredama koje utiču na finansijske interese Unije;

(c) o povredama koje se odnose na unutarnje tržište, uključujući povrede pravila tržišnog natjecanja i pravila o državnim potporama, te u pogledu radnji kojima se krše pravila o porezu na dobit trgovačkih društava ili aranžmana čija je svrha ostvariti poreznu prednost koja je u suprotnosti sa svrhom primenjivog prava o porezu na dobit trgovačkih društava.

Države članice slobodne su predviđenu zaštitu i proširiti u pogledu područja ili radnji koje ovde nisu naveden

Lično područje primene

Zaštita se pre svega primenjuje na osobe koje imaju položaj „radnika” u smislu članka 45. stava 1. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, kako ga tumači Sud Evropske unije. Taj pojam također uključuje javne službenike. Zaštitu države moraju osigurati i radnicima u nestandardnim radnim odnosima, među ostalim, radnicima zaposlenima na nepuno radno vreme i na određeno vreme, te osobama s ugovorom o radu ili radnim odnosom s agencijom za privremeno zapošljavanje, odnosno radnicima u nesigurnim vrstama radnih odnosa na koje je često teško primeniti standardne oblike zaštite od nepravednog postupanja .

Direktiva pruža zaštitu i određenim drugim kategorijama fizičkih osoba. Ta zaštita uključuje samozaposlene osobe koje pružaju usluge, slobodna zanimanja, ugovaratelje, podugovaratelje i dobavljače, zatim dioničare i osobe u upravljačkim telima. Štite se i osobe čiji je radni odnos završio kao i kandidati za zapošljavanje ili za pružanje usluga nekoj organizaciji, koji su stekli informacije o povredama zakona tokom postupka zapošljavanja ili u nekoj drugoj fazi pregovaranja prije sklapanja ugovora.

Štite se i volonteri, te plaćeni ili neplaćeni pripravnici, facilitatori odnosno osobe koje pomažu u podnošenju prijave u radnom okruženju (ta bi pomoć trebala biti poverljiva), treće povezane osobe (kolege i/ili srodnici prijavitelja), kao i pravne osobe u vlasništvu osoba koje podnose prijave.

Kako bi imala pravo na zaštitu, osoba koja podnosi prijavu trebala bi opravdano smatrati, s obzirom na okolnosti i informacije koje su joj dostupne u trenutku podnošenja prijave, da je njezina prijava istinita (člank 5. stavak 1. toč. a) Direktive). Radi se o načelu koje je preuzeto iz preporuka Saveta Evrope o zviždačima-uzbunjivačima, te je isto načelo preuzeo i nacionalni zakonodavac .

Države članice mogu odlučiti hoće li privatni i javni subjekti te nadležna tela prihvaćati anonimne prijave povreda iz područja primene ove Direktive, te postupati na temelju njih. Međutim, osobe koje su anonimno podnale prijavu ili javno razotkrile slučaj koji spada u područje primene Direktive i ispunjava njezine uslove trebale bi imati pravo na zaštitu u skladu s njom ako je njihov identitet naknadno utvrđen i nad njima je izvršena osveta.

Definicija povrede

Direktiva „povrede” u članku 6. točka 1. definira kao radnje ili propuste:

- i. koji su nezakoniti i odnose se na akte Unije i područja obuhvaćena područjem primene iz člana 2. Direktive
- ii. koji su u suprotnosti s ciljem i svrhom pravila iz tih akata i područja Unije;

Zaštita se mora dodeliti osobama koje pružaju informacije potrebne za otkrivanje povreda koje su već počinjene, povreda koje još nisu počinjene, ali će vrlo vjerojatno biti počinjene, radnji ili propusta koje osoba koja podnosi prijavu na temelju opravdanih razloga smatra povredama prava Unije, kao i pokušaja prikrivanja povreda.

Iz istih razloga Direktiva osigurava zaštitu i osobama koje ne dostavljaju pozitivne dokaze, ali pružaju opravdane razloge za zabrinutost ili sumnju (članak 4.). Zaštita se ne bi trebala primenjivati na prijavljivanje informacija koje su već u celosti dostupne u javnoj domeni ili kad se radi o nedokazanim glasinama i nagađanjima.

Načini prijave

Kao i domaći zakon, u članu 14. Direktiva navodi kako bi zaštitu od osвете kao sredstvo zaštite slobode izražavanja i slobode medija trebalo pružiti

- osobama koje informacije o radnjama ili propustima prijavljuju organizaciji (unutarnje prijavljivanje) ili
- vanjskom telu (vanjsko prijavljivanje) i
- osobama koje otkriju takve informacije u javnoj domeni (javno otkrivanje, na primjer izravno javnosti putem internetskih platformi ili društvenih medija, ili medijima, izabranim dužnosnicima, organizacijama civilnog društva, sindikatima ili profesionalnim/poslovnim organizacijama).

Stavkom 2. članka 7. Direktive države članice potiču se na korištenje unutarnjih kanala prijave pred vanjskim prijavljivanjem pod uslovom da se povreda može učinkovito rešiti i ako prijavitelj smatra da ne postoji opasnost od osvete.

Obveznici provedbe

Obveznici provedbe su, temeljem člana 8. Direktive, pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru.

U pogledu pravnih subjekata u privatnom sektoru, obveza uspostave unutarnjih kanala razmerna je njihovoj veličini i stupnju rizičnosti njihovih aktivnosti za javni interes. Direktiva će se primenjivati na sva poduzeća s 50 ili više zaposlenika, neovisno o prirodi njihovih delatnosti. Nakon odgovarajuće procene učinka (i dostave obrazloženja Komisiji) države članice mogu u posebnim slučajevima zahtevati i od drugih poduzeća da uspostave unutarnje kanale za podnošenje prijava (npr. zbog znatnih rizika koji bi mogli nastati zbog njihovih delatnosti).

U slučaju privatnih pravnih subjekata koji ne predviđaju unutarnje kanale za podnošenje prijava, osobe koje podnose prijavu trebale moći izravno podneti prijavu vanjskim nadležnim telima i dobiti zaštitu od osvete.

Posebno kako bi se osiguralo poštovanje pravila javne nabave u javnom sektoru, obveza uspostave unutarnjih kanala za podnošenje prijava trebala bi se primenjivati na sve javne pravne osobe na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, razmerno njihovoj veličini.

Pod uslovomom da se osigura poverljivost identiteta osobe koja podnosi prijavu, svaki pojedini privatni ili javni pravni subjekt može sam definisati vrstu kanala za podnošenje prijava koju će uspostaviti.

Treće osobe mogu također biti ovlaštene zaprimati prijave u ime privatnih i javnih subjekata, pod uslovom da nude odgovarajuća jamstva u pogledu neovisnosti, poverljivosti, zaštite podataka i tajnosti. To mogu biti pružatelji usluga vanjske platforme za podnošenje prijava, vanjski savetnici, revizori, sindikalni predstavnici ili predstavnici radnika.

Rokovi za postupanje

Osobu koja podnosi prijavu trebalo bi u razumnom roku obavestiti o predviđenom ili poduzetom daljnjem postupanju na temelju prijave te razlozima za to daljnje postupanje ako se tim informacijama ne bi dovela u pitanje istraga ili se njima ne bi moglo uticati na prava prijavljene osobe.

U svim slučajevima osobu koja podnosi prijavu trebalo bi obavestiti o napretku i rezultatu istrage. Razuman rok ne bi trebao biti dulji od ukupno tri mjeseca.

Informisanje o mogućnostima i načinima prijavljivanja

Javni i privatni subjekti koji imaju postupke za unutarnje prijavljivanje pružaju informacije o tim postupcima te o postupcima vanjskog podnošenja prijava merodavnim nadležnim telima. Te informacije moraju biti lako razumljive i dostupne ne samo zaposlenima, već, u meri u kojoj je to moguće, i drugim osobama koje tokom obavljanja svojih aktivnosti povezanih s poslom, kao što su pružatelji usluga, distributeri, dobavljači i poslovni partneri. Na primer, takve informacije mogu se

objaviti na vidljivom mestu kojem mogu pristupiti sve te osobe i na internetskim stranicama subjekta, te se mogu uključiti u tečajeve i osposobljavanja o etici i integritetu.

Nadležna tela i primatelji prijava u tim telima

Direktiva uvodi jasnu obvezu za nadležna tela da uspostave odgovarajuće kanale za vanjsko prijavljivanje, da s dužnom pažnjom dalje postupaju na temelju zaprimljenih prijava te da u razumnom roku osobama koje podnose prijave dostave povratne informacije.

Vanjska prijava nepravilnosti uređena je bitno drugačije nego u članu 20. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Zakon taksativno propisuje u kojim se sve slučajevima takva prijava može izvršiti, dok Direktiva ovde ne sadrži takva ograničenja. Članom 10. Direktive propisano je da se kanalima vanjskog prijavljivanja pristupa nakon što se prijava izvršila unutarnjim kanalom ili nakon što je izravno podnesena prijava nadležnim telima. Kanali za vanjsko prijavljivanje omogućuju podnošenje prijave u pisanom i usmenom obliku telefonom ili drugim sustavima glasovnih poruka te, na zahtjev osobe koja podnosi prijavu, fizičkim sastankom u razumnom roku.

Države članice su u obvezi imenovati nadležna tela za zaprimanje prijava obuhvaćenih područjem primene Direktive i za odgovarajuće daljnje postupanje na temelju tih prijava. Kao primatelji prijava, tela koja su imenovana nadležnima trebala bi imati nužne sposobnosti i ovlasti za osiguravanje odgovarajućeg daljnjeg postupanja, ili bi trebale imati potrebne ovlasti za upućivanje prijave drugom telu koje bi trebalo istražiti prijavljenu povredu, osiguravajući pritom da takvo telo na odgovarajući način dalje postupa. Članovi osoblja nadležnih tela koji su odgovorni za postupanje s prijavama trebali bi biti stručno osposobljeni, između ostaloga i o primjenjivim pravilima o zaštiti osobnih podataka, kako bi na odgovarajući način dalje postupali na temelju prijave.

Nadležna tela također bi trebala dostaviti povratne informacije osobama koje podnose prijave o predviđenom ili poduzetom daljnjem postupanju, kao i o razlozima kojima se opravdava daljnje postupanje (član 11.).

Učinkovitost nacionalnih sustava prijave

Kako bi se osigurala učinkovitost postupaka za daljnje postupanje na temelju prijava i uklanjanje povreda dotičnih pravila Unije, države članice trebale bi imati mogućnost donošenja mera za rasterećivanje nadležnih tela u pogledu prijava o neznatnim povredama odredaba u okviru područja primene ove Direktive, repetitivnih prijava ili prijava o povredama dodatnih odredaba (primerice, odredaba o dokumentaciji ili o obvezama obavješćivanja).

Ako je tako propisano nacionalnim pravom ili pravom Unije, nadležna tela trebala bi upućivati predmete ili relevantne informacije institucijama, telima, uredima ili agencijama Unije, među ostalim, za potrebe primene Direktive, Evropskom uredu za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredu evropskog javnog tužitelja (EPPO), ne dovodeći u pitanje mogućnosti da se osoba koja podnosi prijavu obrati izravno tim telima, uredima ili agencijama Unije.

Pravo na odgovarajuću zaštitu u slučajevima javnog otkrivanja

U odnosu na javno otkrivanje, vidljivo je da je taj način prijave povrede uređen drugačije nego u Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Zakon u svom članku 23. daje definiciju javnog razotkrivanja, te propisuje da je ono omogućće samo iznimno, bez da je izvršena prethodna prijava redovnim kanalima.

Direktiva u členu 15. mnogo detaljnije propisuje uslove javnog otkrivanja. Naime, osobe koje javno otkriju informacije imaju pravo na zaštitu u slučajevima u kojima, unatoč unutarnjoj i/ili vanjskoj prijavi, povreda nije uklonjena, na primer u slučajevima u kojima takve osobe imaju valjane razloge verovati da povreda nije (primereno) procenjena ili istražena ili da nisu poduzete odgovarajuće mere.

Prijaviteljima se ovde pruža zaštita i u slučajevima u kojima imaju opravdane razloge verovati da postoji neposredna ili očita opasnost za javni interes ili rizik od nepopravljive štete.

Slično tome, takve osobe imaju pravo na zaštitu ako imaju opravdane razloge verovati da u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osvete ili su izgledi da će se povreda učinkovito ukloniti niski, primerice ako su u određenom slučaju dokazi prikriveni ili uništeni ili je telo u dosluhu s počiniteljem povrede odnosno sudeluje u povredi.

Zaštita poverljivosti identiteta prijavitelja i zaštita od osvete

Identitet osobe koja podnosi prijavu može se otkriti samo ako je to nužna i razmerna obveza koja se zahteva pravom Unije ili nacionalnim pravom u kontekstu istraga koje provode tela ili sudskog postupka, osobito radi zaštite prava na obranu prijavljenih osoba. Zaštitu poverljivosti ne bi trebalo primenjivati ako osoba koja podnosi prijavu namerno otkrije svoj identitet u kontekstu javnog otkrivanja informacija.

Države članice trebale bi osigurati da se vodi primerena evidencija o svim prijavama povreda (obveza koja u nacionalnom zakonu trenutno ne postoji), da je svaka prijava dostupna, te da se informacije zaprimljene putem prijave mogu prema potrebi iskoristiti kao dokaz pri merama izvršenja.

Države članice trebali bi biti učiniti dostupnima pojedinačne, nepristrane i poverljive besplatne savete o tome, primerice, jesu li dotične informacije obuhvaćene primjenjivim pravilima o zaštiti zviždača-uzbunjivača, koji je kanal za prijavljivanje najbolje upotrijebiti i koji su drugi postupci dostupni ako informacije nisu obuhvaćene primjenjivim pravilima. Davanjem pristupa takvim savetima osigurava se podnošenje prijave odgovarajućim kanalima na odgovoran način te pravodobno otkrivanje povreda i prestupa, pa čak i njihovo sprečavanje.

Osobe koje podnose prijave trebale bi biti zaštićene od svih oblika osvete, izravne ili neizravne, koju su poduzeli i preporučili ili koju odobravaju njihovi poslodavci ili klijent/primatelj usluga ili osobe koje za njih rade ili deluju u njihovo ime, uključujući kolege i upravitelje u istoj organizaciji ili u drugim organizacijama s kojima je osoba koja podnosi prijavu u kontaktu tokom obavljanja svojih aktivnosti povezanih s poslom. U členu 19. Direktiva navodi u kojem sve obliku može postojati osveta prema prijavitelju nepravilnosti. Osobito je zanimljivo da se u štetu ubraja i šteta koju osoba može doživeti i na odnosno putem društvenih mreža.

Kada osoba koja podnosi prijavu dokaže prima facie da je podnela prijavu ili javno otkrila informacije u skladu s Direktivom i pretrpjela štetu, teret dokazivanja trebao bi se premestiti na osobu koja je poduzela štetno delovanje i koja potom treba dokazati da to delovanje nije ni na koji način bilo povezano s podnošenjem prijave ili javnim otkrivanjem informacija.

Poslovna tajna i odnos prema prijavama povreda

Pravne ili ugovorne obveze pojedinaca, kao što su ugovorne klauzule o odanosti ili dogovori o poverljivosti/neotkrivanju informacija, ne smiju se upotrebljavati kao osnova za sprečavanje podnošenja prijave, uskraćivanje zaštite osobama koje podnose prijavu ili njihovo kažnjavanje zbog podnošenja prijave u slučajevima u kojima su informacije obuhvaćene područjem primene takvih klauzula i dogovora nužne za razotkrivanje povrede.

Ako su osobe koje podnose prijavu pribavile relevantne informacije ili dokumente ili su im pristupile počinjenjem kaznenog dela poput nedopuštenog fizičkog ulaska na posjed ili hakerskog napada, njihova kaznena odgovornost trebala bi i dalje biti uređena primenjivim nacionalnim pravom ne dovodeći u pitanje pravila Direktive o javnom otkrivanju iz člana 15.

Pravna sredstva

Pristup pravnim lekovima i nadoknadi štete od ključne je važnosti za osobe koje podnose prijave i trpe osvetu. Odgovarajući pravni lek u svakom slučaju utvrdit će se prema vrsti pretrpljene osvete, a pretrpljena šteta trebala bi se u potpunosti nadoknaditi u skladu s nacionalnim pravom.

Vrste pravnih sredstava mogu se razlikovati među pravnim sustavima, ali njima se treba osigurati stvarna i učinkovita naknada ili odšteta na odvratajući i razmeran način u odnosu na pretrpljenu štetu.

Za kvalitetnu zaštitu zviždača od posebne su važnosti i privremeni pravni lekovi do okončanja sudskih postupaka koji mogu biti dugotrajni.

Osobito, mere u okviru privremenog pravnog leka predviđene nacionalnim pravom također bi trebale biti dostupne osobama koje podnose prijave radi sprečavanja prijetnji, pokušaja osvete ili kontinuiranog osvećivanja, kao što je uznemiravanje, ili radi sprečavanja oblika osvete, kao što je otkaz, koje može biti teško poništiti nakon isteka duljih razdoblja i koje mogu finansijski uništiti pojedinca, što je mogućnost koja može ozbiljno obeshrabriti potencijalne zviždače-uzbunjivače.

Prava prijavljene osobe

Države članice trebale bi zaštititi poverljivost identiteta prijavljene osobe i zajamčiti joj prava na obranu, uključujući pravo na pristup predmetu, pravo na saslušanje i pravo na delotvoran pravni lek.

Osoba koja je izravno ili neizravno doživela predrasude zbog prijavljivanja ili javnog otkrivanja netačnih ili zavaravajućih informacija trebala bi zadržati zaštitu i sve pravne lekove koji su joj dostupni u skladu s pravilima iz opšteg prava. Ako su netačna ili zavaravajuća prijava ili javno otkrivanje informacija izvršeni namerno i svesno, prijavljene osobe trebale bi imati pravo na naknadu u skladu s nacionalnim pravom.

Kazne za osiguranje delotvornosti zakonodavstva

Kazne u okviru krivičnog, građanskog ili upravnog prava nužne su za osiguranje delotvornosti pravila o zaštiti zviždača-uzbunjivača. Kaznama protiv osoba koje se osvećuju ili poduzimaju druge štetne mere i radnje protiv osoba koje podnose prijave može se odvratiti od poduzimanja takvih mera. Nužne su i kazne protiv osoba za koje je dokazano da su svesno podnele ili javno otkrile netačne

informacije kako bi se suzbilo daljnje zlonamerno prijavljivanje i očuvala verodostojnost sustava. (član 23. Direktive).

Ovom Direktivom uvode se minimalni standardi i države članice trebale bi imati ovlast za uvođenje ili zadržavanje povoljnijih odredbi za osobu koja podnosi prijavu, uz uslov da se tim odredbama ne utiče na mere za zaštitu prijavljenih osoba. Prenošnje ove Direktive ni u kojem slučaju ne predstavlja osnovu za snižavanje razine zaštite koja je već osigurana osobama koje podnose prijave u okviru nacionalnog prava u područjima na koja se primenjuje (član 24. Direktive).

7.oktobra 2019. Godine Savet Evrope je i formalno usvojilo navedenu Direktivu.

GRECO je 2008. godine naglasio da će „zakonodavni okvir za zaštitu uzbunjivača morati da se upotpuni odgovarajućim mehanizmima za sprovođenje i ocenu, koji će obezbediti da zakon efikasno funkcioniše u praksi.“ Ova važna potreba često se zanemaruje u međunarodnoj praksi, a bilo bi korisno da se ona unese u zakon.

3.Zaštita uzbunjivača pred Evropskim sudom za ljudska prava

Uzbunjivanje je po svojoj prirodi usko vezano sa slobodom izražavanja, a u domenu slobode izražavanja je međunarodno pravo ljudskih prava razvilo značajne standarde poštovanja i zaštite ove slobode. Važeći standardi međunarodnog prava ljudskih prava su, prema Ustavu Srbije, obavezan izvor za tumačenje odredaba o ljudskim pravima. Tako je i Evropski sud za ljudska prava kroz svoju praksu uspostavio standarde za zaštitu uzbunjivača. Da bi uzbunjivač uživao zaštitu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ako se direktno obratio javnosti umesto (potencijalno korumpiranim pa tako i neefikasnim i nedelotvornim) nadređenima, objavljivanje poverljivih informacija treba da ispuni nekoliko uslova: da nema drugih (diskretnijih) mehanizama za uzbunjivanje ili da su ti mehanizmi neefikasni, da je u meri u kojoj to dozvoljavaju okolnosti slučaja uzbunjivač proverio da li su informacije koje objavljuje pouzdane i tačne (verodostojne), da postoji javni interes da se informacija sazna bez obzira na to da li postoji pravna obaveza čuvanja tajne, da interes javnosti da zna nadmašuje štetu koja može nastati zbog njenog objavljivanja, kao i da uzbunjivač postupa u dobroj veri.

Uzbunjivači treba da se osećaju slobodnim da otkrivaju sve loše stvari, kršenja propisa i ljudskih prava, kao i sve malverzacije i opasnosti po život, zdravlje, životnu sredinu... lista je neiscrpna kada se radi o javnom interesu. Država je dužna da stvori klimu u kojoj se uzbunjivači osećaju sigurno i zaštićeno. To je klima u kojoj će pravda biti zadovoljena pred domaćim sudovima, bez potrebe da se traži međunarodna zaštita

Evropski sud za ljudska prava je, tokom više važnih procesa, jasno stavio do znanja da uzbunjivači svih profesija koji trpe odmazdu mogu da iznesu svoje slučajeve pred ovaj sud na osnovu toga što je prekršeno njihovo pravo na slobodu izražavanja prema članu 10.Evropske konvencije o ljudskim pravima.Nekoliko osoba koje su pretrpile odmazdu zbog javnog ukazivanja na nepravilnosti organizacija u kojima su radile žalilo se sudu smatrajući da im je prekršeno prava na slobodu izražavanja.

Sud se u razmatranju ovih slučajeva vodio sledećim kriterijumima:

- 1.da li je u pitanju informacija od javnog interesa;
- 2.da li je „uzbunjivač“ objavio informaciju u dobroj veri ili zbog lične dobiti;
- 3.da li je „uzbunjivač“ pokušao da prijavi informaciju putem internih kanala pre nego što je iznio u javnost.

4. Predmeti ESLJP koji ilustruju kako Sud primenjuje ove kriterijume:

Bucur i Toma protiv Rumunije ³

Bucur i Toma protiv Rumunije kažnjavanjem uzbunjivača koji je medijima obelodanio praksu nezakonitog prisluškivanja telefona prekršeno je pravo na slobodu izražavanja

Slučaj se ticao osude na dvogodišnju zatvorsku kaznu državnog službenika zbog toga što je u medijima obelodanio praksu nezakonitog prisluškivanja telefona novinara i političara od strane vojne tajne službe.

Evropski sud je konstatovao da je osuda prekršila pravo na slobodu izražavanja. Iako priznajući da se navedeno pitanje ticalo „državne bezbednosti“, koju opisuje kao „srce državnog suvereniteta“, Sud je razmotrio i sledeće faktore. Na prvom mestu, Sud je uzeo u obzir da je uzbunjivač prvo pokušao da o praksi prisluškivanja telefona izvesti svoje pretpostavljene i ostale vladine službenike. Međutim, važeći zakoni nisu štitali „uzbunjivača“ niti obezbedili zvanične kanale putem kojih bi bilo moguće prijaviti navedene radnje. Sud je ispitao postojeće neformalne kanale za prijavljivanje ovakvih i sličnih radnji unutar navedene vladine agencije i utvrdio da su nezadovoljavajući, baš kao i potencijalna opcija direktnog prijavljivanja nezakonitih radnji parlamentu.

Sud je dalje konstatovao da su obelodanjene informacije nesumnjivo bile od javnog interesa, te da je prisluškivanje telefonskih razgovora tema od posebnog značaja u društvu koje je tokom komunističkog režima iskusilo politiku prisluškivanja od strane tajnih službi. Sud je takođe uzeo u obzir činjenicu da su informacije obelodanjene u dobroj veri, kao i da domaći sudovi nisu uredno razmotrili sve argumente uzbunjivača.

Konačno, Sud je zaključio da obelodanjivanje nije prouzročilo „značajnu štetu“ interesima navedene službe bezbednosti. Javni interes za otkrivanjem nezakonitih radnji premašuje bilo kakvu štetu koja je u ovom slučaju možda naneta ugledu službe.

Bucur i Toma protiv Rumunije -Činjenice—Prvi podnosilac predstavke radio je u vojnoj jedinici Rumunske obaveštajne službe (RIS), u sektoru za nadzor i beleženje telefonskih komunikacija. U toku svog rada, nailazio je na brojne nepravilnosti. Takođe, telefoni koji su pripadali novinarima, političarima i biznismenima bili su prisluškivani, naročito posle udarnih vesti ili priča koje su imali veliki publicitet. Podnosilac predstavke je potvrdio da je prijavio te nepravilnosti kolegama i šefu odeljenja koji ga je, navodno, zbog toga ukorio. Uvidevši da njegovi sagovornici nisu pokazivali interesovanje za ovo pitanje, podnosilac predstavke je kontaktirao s poslanikom koji je bio i član Parlamentarne komisije zadužene za nadzor nad radom RIS-a. Poslanik mu je ukazao na to da je održavanje konferencije za novinare najbolji način da se građani informišu o nepravilnostima koje je otkrio. Po njegovom mišljenju, obaveštavanje Parlamentarne komisije ne bi imalo svrhe, uzimajući u obzir vezu koja postoji između predsednika Komisije i direktora RIS-a. Dana 13. maja 1996. godine, podnosilac predstavke je održao konferenciju za novinare, koja je postala glavna vest u zemlji i inostranstvu. Svoj postupak je pravdao željom da se Ustav i zakoni njegove države poštuju. U julu 1996. godine, protiv njega je pokrenut krivični postupak. Između ostalog, optužen je za prikupljanje i prenošenje tajnih informacija u toku vršenja službene dužnosti i 1998. godine, osuđen je na uslovnu kaznu zatvora dve godine. Podnosilac zahteva je učinio javno dostupnom jednu od traka koja sadrži snimak obavljenog telefonskog razgovora, koji se nalazi u kući drugog i trećeg

³ ECHR (predstavka br. 40238/02), 13. januar 2013.

podnosioca predstavke, a između trećeg podnosioca predstavke, maloletne ćerke drugog podnosioca predstavke i njene majke.

Pravo—Član 10: Presuda kojom se podnosilac predstavke oglašava krivim, krši njegovo pravo na slobodu izražavanja, pozivanjem na legitimni cilj sprečavanja i kažnjavanja krivičnih dela koja ugrožavaju nacionalnu bezbednost. Pitanje predvidljivosti pravnog osnova za osudu ne mora da se ispituje detaljno pošto mera u svakom slučaju nije neophodna u demokratskom društvu.

(a) Da li je (ili ne) podnosilac zahteva imao druge načine da prenese informacije do kojih je došao—Nije postojala zvanična procedura. Sve što je podnosilac predstavke mogao da uradi jeste da obavesti nadređene o uočenim nepravilnostima. Međutim, nepravilnosti koje je uočio pogađale su direktno njegove nadređene. Zato i jeste malo verovatno da bi bilo kakvo obraćanje unutar službe dovelo do pokretanja istrage o nezakonitom prisluškivanju, odnosno do zaustavljanja tih nezakonitih radnji. Što se tiče mogućnosti obraćanja Parlamentarnoj komisiji koja je zadužena za nadzor RIS-a, podnosilac predstavke je kontaktirao s poslanikom koji je bio član te komisije i koji mu je ukazao na to da obraćanje neće imati nikakvu svrhu. Zbog toga Sud nije ubeđen da bi formalno obraćanje Komisiji bilo efikasno sredstvo za sprečavanje nepravilnosti. Trebalo bi napomenuti da je Rumunija donela posebni Izvodi iz zvaničnih zakone o zaštiti uzbunjivača u javnim službama. Međutim, ovi zakoni, čije donošenje je pohvaljeno jer ih inače veoma mali broj država ima, doneti su mnogo kasnije posle aktivnosti podnosioca predstavke pa se ne odnose na njega. Shodno tome, neposredno otkrivanje informacija javnosti bilo je opravdano

(b) Javni interes u odavanju informacija—Presretanje telefonskih komunikacija imalo je poseban značaj za vreme komunističkog režima, u društvu koje je naviklo na prisluškivanje od strane tajnih službi. Pored toga, vrednosti civilnog društva direktno su pogođene time što je svačiji telefon mogao da bude prisluškivan. Informacije koje je podnosilac predstavke obelodanio, vezane su za zloupotrebe koje su činili visoko rangirani službenici a koje su uzdrmale demokratske temelje države. Reč je o veoma važnim pitanjima o kojima treba da se vodi politička debata u demokratskom društvu, koja je od legitimnog interesa za javno mnjenje. Ipak, domaći sudovi nisu uzeli u razmatranje ovaj argument podnosioca predstavke.

(c) Tačnost javno obelodanih informacija—Podnosilac predstavke je uočio veliki broj neregularnosti. Svi dokazi su ukazivali na to da nije bilo naznaka da postoji bilo kakva pretnja po nacionalnu bezbednost koja može da opravda presretanje telefonskih poziva i da zaista ne postoji nalog javnog tužioca kojim se RIS ovlašćuje da prisluškuje telefonske razgovore. Pored toga, sud je odbio da ispita da li postoji osnov da RIS presreće telefonske pozive. Shodno tome, domaći sudovi nisu ispitali sve aspekte slučaja, nego su prosto prihvatili da postoji osnov za presretanje telefonskih poziva. Podnosilac predstavke je u odbrani izneo dva argumenta: prvo, RIS nije dobio neophodne naloge i drugo, nije bilo dokaza o bilo kakvoj opasnosti po nacionalnu bezbednost koja bi eventualno mogla da opravda neovlašćeno presretanje telefonskih razgovora brojnih političara, novinara i javnih ličnosti. Štaviše, vlada nije uspela da objasni zašto su informacije koje je podnosilac predstavke otkrio kvalifikovane kao „strogo poverljive“; umesto toga, odbijeno je dostavljanje kompletnog dosijea koji je sadržavao zahteve RIS-a i naloge javnog tužioca. Pod takvim uslovima, Sud može samo da veruje kopijama takvih dokumenata koje je dostavio podnosilac predstavke, a koje se odnose na presretanje telefonskih razgovora drugog podnosioca predstavke, gospodina Tome. Međutim, ovi dokumenti pokazuju da RIS nije imao osnov da traži od javnog tužioca dozvolu za prisluškivanje. Zbog toga je prvi podnosilac predstavke imao osnova da veruje da su informacije koje su otkrivene istinite.

(d) Šteta pričinjena RIS-u —Opšti interes u obelodanjivanju nelegalnih aktivnosti u okviru RIS-a je toliko važan u demokratskom društvu da nadjačava interes da se očuva poverenje javnosti u ovu instituciju.

(e) Podnošenje zahteva u dobroj veri—Nije bilo razloga da se veruje da je podnosilac zahteva bio vođen bilo kojim drugim motivom osim željom da se državna institucija pridržava zakona Rumunije, a naročito njenog Ustava. Ovome u prilog govori i činjenica da podnosilac predstavke nije izabrao da se obrati direktno medijima, čime bi se svakako postigao veći publicitet, već se prvo obratio članu Parlamentarne komisije koja je odgovorna za nadzor nad radom RIS-a. Shodno tome, ograničavanje slobode izražavanja podnosioca zahteva, a posebno njegovo pravo da saopštava informacije, nije bilo neophodno u demokratskom društvu.

Zaključak: povređeno pravo podnosioca zahteva iz Konvencije (jednoglasno) Sud je utvrdio da je došlo do kršenja člana 6. u odnosu na prvog podnosioca zahteva, kao i kršenja člana 8. i člana 13, u vezi sa članom 8, u odnosu na drugog i trećeg podnosioca predstavke Član 41: Podnosiocima predstavke dosuđen je iznos u rasponu od 7.800 evra do 20.000 evra na ime naknade nematerijalne štete, a prvom podnosiocu odbijen je zahtev za naknadu na ime materijalne štete

Guja protiv Moldavije⁴

Guja protiv Moldavije otpuštanje uzbunjivača sa posla zbog objavljivanja pisama koja svedoče o političkom uplitanju u pravosudni sistem prekršilo je pravo na slobodu izražavanja

Podnosilac predstavke je šef odjeljenja za odnose sa javnošću kancelarije moldavskog glavnog tužioca, koji je otpušten s posla jer je novinama prosledio dva pisma upućena glavnom tužiocu. Prvo pismo je poslao zamenik predsednika Skupštine, koji je od tužioca zatražio „da se lično uključi u slučaj“ četiri policajaca optužena za nezakonito pritvaranje i zlostavljanje pritvorenika. U pismu se navodi da su policajci, koji su tražili zaštitu od krivičnog gonjenja, bili članovi jednog od „najboljih timova“ Ministarstva unutrašnjih poslova, te da su, „kao rezultat truda zaposlenih u kancelariji tužioca“, sprečeni da normalno obavljaju svoj posao. U istom kontekstu, zamenik predsednika Skupštine je u tom pismu upitao da li „se zamenik tužioca bori protiv kriminala ili protiv policije“. U drugom pismu, koje je glavnom tužiocu poslao zamenik ministra a odnosilo se na iste policajce, navodi se da su oni i ranije bili pod istragom, te da im je određena samo novčana kazna. Pismo takođe otkriva da su ovi policajci vraćeni na posao i pored toga što su, pored ostalog, osuđeni zbog nezakonitog pritvaranja i ugrožavanja života ili zdravlja, ili izazivanja fizičke patnje kod pritvorenika, kao i zbog zloupotrebe službenog položaja uz upotrebu nasilja, vatrenog oružja ili mučenja.

U novinama su osvanuli tekstovi o ovim pismima i podnosilac predstavke je dobio otkaz, baš kao i tužilac koji je osumnjičen da mu je dao pisma. Kao razlog za otpuštanje sa posla podnosioca predstavke navedeno je da se prije predaje pisama nije konsultovao sa šefovima drugih odjeljenja tužilaštva, što je u suprotnosti sa internim propisima odeljenja za odnose sa javnošću. On je zatim podnio predstavku Evropskom sudu za ljudska prava, tvrdeći da je time prekršeno njegovo pravo na slobodu izražavanja.

Sud je zaključio da je otpuštanjem sa posla gospodina Guje prekršeno njegovo pravo na slobodu izražavanja. Prvo, Sud je konstatovao da ni u moldavskim zakonima niti u internim propisima tužilaštva ne postoji odredba koja se tiče izveštavanja o nepravilnostima od strane zaposlenih. Dakle, osim njegovih pretpostavljenih, nije postojao drugi autoritet kojem je podnosilac predstavke mogao da iznese svoju zabrinutost, kao ni propisana procedura za izveštavanje o takvim pitanjima. Sud je

⁴ ECHR (Zahtjev br: 14277/04) PRESUDA STRASBOURG od 12. veljače 2008.

takođe napomenuo da se obelodanjena informacija odnosila na postupke zamenika predsednika Skupštine, koji je funkcioner na visokoj poziciji, kao i da tužilac, iako je šest meseci bio svestan situacije, nije pokazao nameru da nešto preduzme, čime je stvorio utisak da je podlegao političkom pritisku. Sud je stoga smatrao da, u okolnostima ovog slučaja, javno obelodanjivanje informacija, čak i medijima, može biti opravdano.

Osim toga, Sud je smatrao da je političko uplitanje u rad pravosudnog sistema u zemlji pitanje od velikog javnog interesa o kojem su raspravljale nevladine organizacije i mediji. Pisma koja je obelodanio podnosilac predstavke ticala su se pitanja kao što su podela vlasti, neprimerenog ponašanja političara na visokim pozicijama i odnosa Vlade prema policijskoj brutalnosti. Reč je o nesumnjivo veoma važnim pitanjima u demokratskom društvu, o kojima je javnost imala legitimno pravo da bude obavještena.

Sud je smatrao da je interes javnosti da dobije informacije o neprimerenom vršenju pritiska i malverzacijama unutar tužilaštva bio važniji od zaštite poverenja javnosti u tužilaštvo. Otvorena rasprava o temama od javnog interesa je neophodna za demokratiju, i od velikog je značaja da javnost ne bude obeshrabrena da izrazi svoje mišljenje o takvim pitanjima.

Sud nije našao razlog da veruje da je podnosilac predstavke bio motivisan ličnom koristi, da je imao nešto protiv svog poslodavca, niti da je postojao neki drugi, prikriveni motiv za njegove postupke. Sud je, stoga, smatrao da je podnosilac predstavke postupio u dobroj veri.

Martin i drugi protiv Francuske⁵

Novinari francuskog lista Midi Libre su 2005. objavili članak u kojem se navodi da je Regionalni revizorski sud u francuskoj regiji Languedoc-Roussillon kritikovao rukovodstvo regije. U članku su citirani delovi nacrtu izveštaja koji je tada bio poverljiv. Protiv novinara je podneta krivična prijava zbog povrede poverljivosti i upotrebe poverljivih dokumenata. Iako je slučaj dospio na Evropski sud za ljudska prava zbog pretresa novinskih redakcija, vredni su pažnje komentari Suda vezani za objavljivanje poverljivih informacija. Sud je dao sledeće obrazloženje:

“Podnosioci predstavke, novinari, objavili su ... delove nacrtu izveštaja Regionalnog revizorskog suda ... članci sadrže uglavnom informacije o upravljanju lokalnih političara i zvaničnika javnim fondovima... Tema je nesumnjivo bila od opšteg interesa za lokalnu zajednicu i podnosioci predstavke su imali pravo da o tome obaveste javnost... sporni tekstovi su bili u kontekstu javne debate o interesu lokalne populacije, koja ima pravo da bude obavještena... Uloga istraživačkog novinarstva je upravo da obavesti i upozori javnost na nepoželjne društvene pojave, čim se domogne relevantnih informacija... Na naslovnoj strani časopisa novinari su istakli da je u pitanju “preliminarni izveštaj ... o istrazi koja je u toku”... Pod takvim okolnostima Sud smatra da su podnosioci predstavke ... pokazali dobru volju i brigu za poštovanje etike svoje profesije.” Ovo, međutim, ne znači da mediji imaju odriježene ruke (carte blanche) da objavljuju poverljive informacije. Sud je pojasnio da treba uzeti u obzir brojne dodatne faktore, posebno prirodu interesa u pitanju, kao i to da su novinari postupali etično i profesionalno.

Ključne reči : Pod "uzbunjivanjem" se smatra otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera

⁵ predstavka br. 30002/08, presuda od 12. 04. 2012.

Ključne reči :Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije , Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji korupciji predmet ESLJP Guja protiv Moldavije BR 14277/04

Objavljeno u Biltenu Višeg suda u Novom Sadu br 12

Literatura :

Lubarda, B., Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača, Pravni život, br. 11/2011, 439–449

Mirjana Martić i Marjana Šarac: Priručnik o zaštiti prava uzbunivača, Službeni glasnik Beograd

Zakon o zaštiti uzbunjivača Službeni glasnik RS“ br.128/2014

Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/2007).„Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 12/2005)

Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori, br. 102/2007.

Pravilnik o Programu siticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, Službeni glasnik RS, br. 4/2015.