
ПРИРУЧНИК
ЗА ПОСТУПАЊЕ
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА ПО
КРИВИЧНОЈ ПРИЈАВИ
УЗБУЊИВАЧА



Издавач: Удружење Еутопија

Едиција Пиштаљка

Уредници: Владимир Радомировић, Драгана Матовић

Дизајн и фотографије: Марко Стојановић

Штампарија: Алта Нова, Београд

Тираж: 500 примерака

Београд, децембар 2019. године



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Публикацију Приручник за поступање јавних тужилаца по кривичној пријави узбуњивача приредила је Пиштаљка у оквиру пројекта Центар за подршку узбуњивачима, који се спроводи уз финансијску подршку Амбасаде Краљевине Норвешке и Балканског фонда за демократију Немачког Маршаловог фонда САД. Ставови и налази из ове публикације су искључива одговорност Пиштаљке и не представљају ставове Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду и Балканског фонда за демократију.



Пиштаљка се посебно захваљује Републичком јавном тужилаштву, заменику републичког јавног тужиоца др Јасмини Киурски и секретару Републичког јавног тужилаштва Гордани Самарџић на сарадњи у припреми овог приручника.

САД РЖА Ј

ПРЕДГОВОР	05
УВОД	09
ПРВИ ДЕО	13
Слобода изражавања	15
Заштита узбуњивача	17
ДРУГИ ДЕО	21
Пресуде Европског суда за људска права	23
ТРЕЋИ ДЕО	41
1. Устав РС	43
2. Закон о заштити узбуњивача	44
ЧЕТВРТИ ДЕО	51
Обрасци	53
ПЕТИ ДЕО	69
Пример из праксе у Републици Србији	71
ШЕСТИ ДЕО	79
Примери из праксе у Сједињеним Америчким Државама	80
СЕДМИ ДЕО	97
Примери из праксе Пиштаљке	99
ОСМИ ДЕО	107
Закон о заштити узбуњивача	109
(законски текст)	

АУТОРИ ДЕЛОВА ПРИРУЧНИКА

др Јасмина Киурски, заменик Републичког јавног тужиоца: **Увод**, **Први део** и **Други део**
Гордана Самарџић, секретар Републичког јавног тужилаштва: **Трећи део** и **Четврти део**
Драгана Матовић, уредник Пиштаљке: **Милан Павлица**, адвокат Пиштаљке;
Душко Ковачевић, адвокат Пиштаљке: **Предговор**, **Седми део**
Амит Кабрвала, стални правни саветник у Амбасади САД: **Шести део**

ПРЕ ДГОВ ОР

Значај узбуњивача

Истраживања рађена у целом свету показују да узбуњивачи (запослени, на други начин радно ангажоване особе, корисници услуга или пословни партнери) откривају између 40 и 60 одсто коруптивних дела и незаконитости, више него тужилаштво, полиција и други државни органи заједно, док према прошлогодишњем истраживању које је наручила Америчка агенција за међународни развој (УСАИД) чак 85 одсто грађана Србије сматра да је боља заштита узбуњивача најважнија за борбу против корупције.

У протеклих пет година, Србија је направила значајан искорак у заштити људи који пријављују корупцију и друге злоупотребе. У новембру 2014. године усвојен је Закон о заштити узбуњивача који је највећи стручњак за ову област Том Дивајн назвао „златним стандардом“ због решења која пружају широку заштиту уз велико разумевање невоља и проблема које узбуњивачи имају. Заслуга за закон свакако припада и самим узбуњивачима који су на инсистирање Пиштаљке први и једини пут у свету учествовали, заједно са Пиштаљком, у писању и доношењу једног оваквог закона. Према речима службеника Европске комисије, наш закон надахнуо је Директиву ЕУ о заштити узбуњивача, а Хрватска је свој Закон о заштити пријавитеља неправилности у добром делу засновала на Закону о заштити узбуњивача.

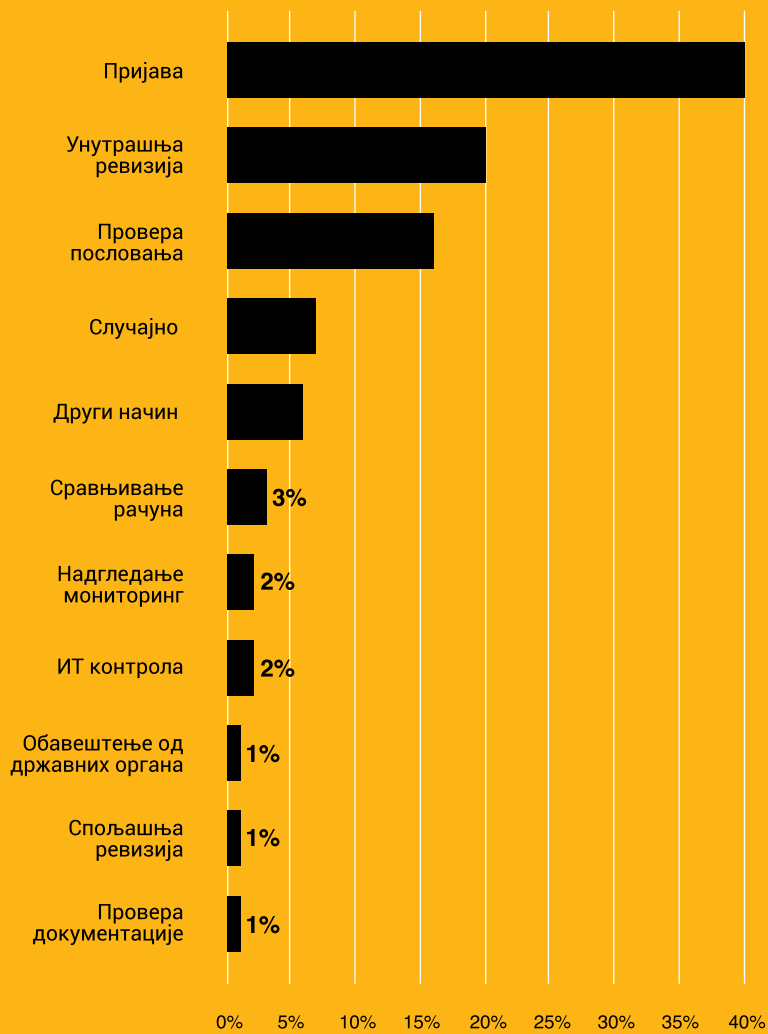
Закон добија највише оцене и за примену. Обавезна обука судија које суде у овим предметима, затим тужилаца, лица овлашћених за пријем информација од узбуњивача, па и адвоката, у којима учествује и Пиштаљка допринела је бољој примени и ефикаснијој заштити узбуњивача. У исто време, уз помоћ Пиштаљке – која узбуњивачима пружа бесплатну правну подршку и заступање пред судом – на посао је враћено и од одмазде заштићено на десетине узбуњивача. Да би се овај процес заокружио и био комплетан и да би заштита узбуњивача била потпуна, неопходно је да надлежни државни органи испитају информације које добијају од узбуњивача. Једино тако ће суштина узбуњивања бити задовољена и призната жртва узбуњивача који ризикују егзистенцију и безбедност и којима се живот после узбуњивања често мења из корена. Зато је улога тужилаштва од круцијалне важности за спровођење закона јер од поступања јавних тужилаца зависи његова будућност.

Пракса правног саветовалишта Пиштаљке показује да се узбуњивачи у знатном броју обраћају надлежним јавним тужилаштвима пријављујући им различите злоупотребе али да имају и највише примедби управо на рад тужилаштва која их не препознају као узбуњиваче, нити са претераном вољом прилазе испитивању њихових пријава.

Према статистичким подацима Пиштаљке, која једина у Европи узбуњивачима пружа бесплатну правну помоћ и заступање пред судом, за пет година рада Правног саветовалишта, узбуњивачи су се највише обраћали послодавцима, а затим државним органима, пре свега тужилаштву, а затим и инспекцијама, Агенцији за борбу против корупције, судовима, надлежним министарствима, полицији, Заштитнику грађана и Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Упркос увреженом мишљењу у јавности да се узбуњивачи прво обраћају медијима, подаци Пиштаљке показују да се медијима прво обратило тек 2,66 одсто узбуњивача са којима су адвокати Пиштаљке контактирали. Према сведочењима узбуњивача, они се медијима обраћају за помоћ тек пошто су претходно контактирали неки од државних органа и тек када изостане реакција надлежних да се испитају њихова сазнања. Ако је узбуњивач дошао до медија и потражио њихову помоћ то показује да су све остале институције којима се по правилу претходно обратио заказале и да нису обавиле свој посао. Статистика Пиштаљке открива још једну значајну чињеницу која би државним органима требало да служи као подстицај али и обавеза у будућем раду, а то је да висок проценат оних који се обраћају тужилаштвима пре свега показује да упркос бројним примедбама узбуњивачи и даље верују да ће државни органи одрадити свој посао и изборити се са корупцијом. Иако узбуњивачи имају репутацију да не верују институцијама, управо су они ти који у институције највише верују због чега се и усуђују да уз све личне ризике укажу на незаконите радње. Узбуњивачи верују да ће институције урадити оно због чега постоје. Зато и узбуњују. Они који не верују да ће се систем изборити са корупцијом – ћуте. Зато би тужилаштва и остале државне институције требало да препознају узбуњиваче као своје највеће савезнике.

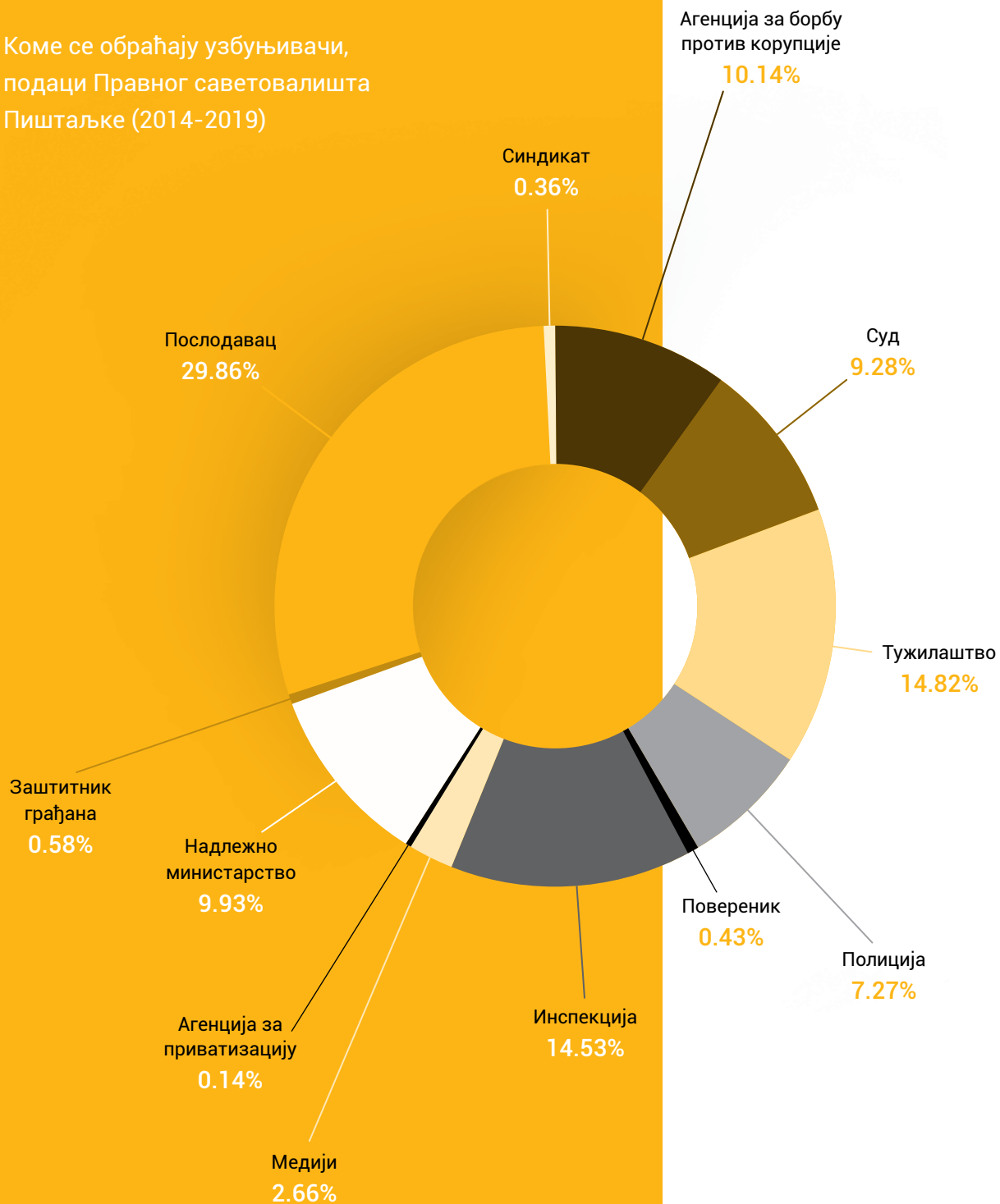
Због свега наведеног узбуњиваче треба искористити као помоћ да се пропусти и мањкавости у процедурама и раду исправе и на тај начин побољша рад институција.



Подаци из прошлогодишњег истраживања Удружења сертифицираних истражитеља превара (Association of Certified Fraud Examiners) за Источну Европу и Западну/Централну Азију.

У организацијама које имају процедуре за унутрашње обуњивање, проценат пријава иде до 43.

Коме се обраћају узбуњивачи,
подаци Правног саветовалишта
Пиштаљке (2014-2019)



УВ ОД

Доношењем Закона о заштити узбуњивача¹, који је почео да се примењује од 05. јуна 2015. године, дат је значајан допринос националном законодавству Републике Србије у области заштите људских права, у складу са важећим међународним документима.

Закон о заштити узбуњивача (у даљем тексту Закон) јасно дефинише појам узбуњивања и узбуњивача, као и поступање судија у примени овог закона, у поступку заштите узбуњивача и накнаде штете. Наиме, Закон прописује да судија који поступа у предметима у којима се захтева судска заштита узбуњивача, мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са овом заштитом. Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија. У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивачима примењују се одредбе Закона о парничном поступку које уређују поступак у радним споровима. Дакле, Закон уређује поступак грађанскоправне заштите пред надлежним судом.

Како поменути Законом није уређено поступање јавних тужилаца у кривичном поступку по кривичним пријавама узбуњивача, то су аутори приступили изради Приручника са циљем да помогну јавним тужиоцима да препознају и боље разумеју значај кривичних пријава поднетих од стране узбуњивача и у складу са тим спроведу делотворну истрагу у смислу праксе Европског суда за људска права. Стога Приручник садржи конкретне препоруке за поступање јавних тужилаца у истрази поводом случајева у којима се указује на корупцију, али и на све друге облике незаконитог поступања од стране надлежних органа, као и пресуде Европског суда за људска права, у којима је утврђена повреда члана 10 Европске Конвенције о људским правима.

Намера аутора је да укаже на значај и улогу јавних тужилаца пре свега у поступку за кривична дела корупције и заштити узбуњивача као подносиоца кривичне пријаве (информације) током самог поступка, са напоменом да су од 1. марта 2018. године почела са радом посебна одељења тужилаштва и судова за борбу против корупције². Имајући у виду значај и сложеност кривичних дела са

¹ „Службени гласник РС“ број 128/2014

² „Службени гласник РС“ број 94/2016, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који посебан акценат ставља на откривање коруптивних и финансијских кривичних дела.

елементима корупције, али и свих других кривичних дела у којима долази до кршења права од стране органа јавне власти, односно субјеката који врше јавна овлашћења, аутори су у Приручнику указали на евентуалне проблеме у пракси у поступању јавних тужилаца, као и на начин како да се ти проблеми превазиђу.

За поступање јавних тужилаца од посебног значаја су докази који се могу доставити уз пријаву или који се могу прибавити у току истраге, а на основу података из поднете пријаве. У том смислу можемо разликовати две категорије релевантних доказа: доказе које узбуњивач поседује и које доставља уз пријаву и доказе које узбуњивач не поседује већ само износи сумњу или указује на поједине доказе, а надлежни орган треба да их прибави у току истраге.

Уочено је да се узбуњивачи, у одређеном броју случајева, прво обраћају медијима износећи податке и информације којима располажу не схватајући да на тај начин угрожавају евентуалну истрагу јавног тужиоца, „упозоравају“ потенцијалног осумњиченог а себе излажу могућој одмазди. Стога сматрамо да је потребно да се узбуњивачи пре свега обратe надлежним органима, а тек уколико не дође до њихове реакције или у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину или од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа, своје информације објаве путем медија.

Приручник је намењен јавним тужиоцима, али исто тако и широј јавности како би се охрабрили појединци да убудуће подносе пријаве (информације) у својству узбуњивача. Овом приликом желимо да укажемо да се заправо ради о храбрим и изнад свега високо моралним људима која указују на корупцију и све друге облике незаконитог поступања у приватном и јавном сектору, без обзира на то да ли се у конкретном случају ради о повреди њихових права, угрожавајући на тај начин своју каријеру. Стога је од изузетног значаја пружити адекватну заштиту узбуњивачима током кривичног поступка.

Аутори изражавају захвалност представницима Пиштаљке на указаној помоћи и подршци у изради овог приручника.

Зашто израз „пиштаљка“ или „дувач у пиштаљку“

У енглеском језику користи се термин „whistleblower“ који дословно значи звиждач, дувач у пиштаљку, који се употребљава да би се означила особа која указује на неморалну или нелегалну радњу друге особе или организације (кривично дело, непоштовање законских обавеза, погрешну пресуду, корупцију и непоштење или озбиљну злоупотребу јавног тела).

Стога, дување у пиштаљку – „blowing the whistle“ – треба другачије схватити од подношења обичне пријаве, јер се заправо ради о скретању пажње другима да се позабаве одређеним случајем.

Сматра се да је овај термин први пут употребио амерички грађански активиста Ралф Нејдер у својој књизи *Whistleblowing* из 1972. године (Nader, Ralph; Petkas; Blackwell (1974). *Whistleblowing*. Penguin Books).

У српском језику употребљавају се следећи термини: узбуњивач, звиждач, дувач у пиштаљку и инсајдер. Појам узбуњивача дефинисан је у Закону о заштити узбуњивача.





I Међународни стандарди

**„Страст за истином је
најбољи израз животне
снаге у човеку и нарочит
облик његовог поштовања
самог себе“**

Иво Андрић

1. Слобода изражавања

Слобода изражавања представља једну од најважнијих основа демократског друштва и један од најважнијих услова за његов напредак и самоиспуњење сваког појединца. Како појам „демократско друштво“ није дефинисан и одређен Европском конвенцијом о људским правима или другим правним стандардима, то бисмо овај термин који је често у употреби у стручној и општој јавности могли дефинисати као друштво које је засновано на владавини права, слободама и правима човека и социјалној правди, чије ограничење гарантује пре свега слободно и независно национално судство.¹

1.1. Право на слободу изражавања гарантовано је **Европском конвенцијом о људским правима**² (у даљем тексту Конвенција) у члану 10 који гласи:

„Свако има право на слободу изражавања. То право обухвата слободу мишљења и слободу добијања или саопштавања информација и идеја без мешања државних власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да предузећа у домену радио-дифузије, филма или телевизије подвргну режиму дозвола.“

Пошто остваривање ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно може бити подвргнуто одређеним формалностима, условима, ограничењима или санкцијама које су прописане законом и које су неопходне у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа и права других, спречавања откривања поверљивих информација или очувања ауторитета и непристрасности судства.“

Дакле, чланом 10 Конвенције је, између осталог, гарантована слобода поседовања слободног мишљења и добијања и саопштавања информација и идеја без мешања државне власти. Међутим, право на слободу изражавања може бити подвргнуто извесним ограничењима, која су таксативно наведена у ставу 2 овога члана. С обзиром на заштитни објекат, наведена ограничења могу се груписати у три категорије:

¹ Николић, Д. (2005) *“Слобода изражавања у теорији, законима и пракси националних и Европског суда правде”*; Књига – комерц, Београд, стр. 80.

² Конвенција је потписана 04. новембра 1950. године, ступила на снагу 03. септембра 1953. године и ратификовало ју је 41 од 43 државе чланице Савета Европе.

Ограничења која имају за циљ да заштите неки општи интерес (националну безбедност, територијални интегритет или јавну безбедност, ради спречавање нереда или криминала, заштите здравља или морала);

Ограничења која имају за циљ да заштите друга индивидуална права (заштита угледа или права других, спречавање откривања поверљивих информација);

Ограничења која су неопходна за очување ауторитета и непристрасности судства.

Свако од ових ограничења мора бити „прописано законом“ и „неопходно у демократском друштву“, што значи да слобода изражавања није апсолутна јер може бити ограничена када су испуњени услови набројани у ставу 2 члана 10 Конвенције. Дакле, државни органи ово своје право да се умешају и легално интервенишу могу користити само када су испуњена три кумулативна услова: да је ово право прописано законом, да је предузето ради заштите добара која су таксативно наведена у ставу 2 члана 10 Конвенције, у којем случају има такозвани „леgitимни циљ“ и да је нужно у демократском друштву.

Поред тога, слобода изражавања је ограничена и разлозима прописаним у члану 17 Конвенције, односно забраном злоупотребе права. Наиме, одредбом члана 17 Конвенције, прописано је да се државама забрањује злоупотреба овог или било ког другог права у већој мери од оне која је предвиђена овом конвенцијом.

1.2. Право на слободу изражавања прописано је и у члану 16 **Универзалне декларације о правима човека**³, који гласи:

„Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.“

³ Усвојена и прокламована Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217А (III) од 10. децембра 1948. године, не подлеже ратификацији јер није међународни уговор.

1.3. Члан 19 **Међународног пакта о грађанским и политичким правима**⁴ такође прописује да:

„1) нико не може бити узнемираван због свог мишљења

2) свако има право на слободу изражавања; то право подразумева слободу тражења, примања и ширења обавештења и идеја сваке врсте, без обзира на границе, било усмено, писмено, путем штампе или у уметничком облику, или ма којим средством по свом извору

3) вршење слобода предвиђених у ставу 2 овог члана повлачи посебне дужности и одговорности. Оно, према томе, може бити подвргнуто извесним ограничењима која ипак морају бити изричито утврђена законом и која су неопходна:

а) за поштовање права или угледа других лица;

б) за заштиту националне безбедности, јавног поретка или јавног здравља или морала.“

2. Заштита узбуњивача

2.1. Када је у питању заштита узбуњивача, која је главна ставка у борби против корупције, али исто тако и од значаја за спречавање многих других врста злоупотреба, од посебног значаја је **Грађанскоправна конвенција о корупцији Савета Европе**⁵ у којој се у члану 9 захтева „одговарајућа заштита од било каквог неоправданог кажњавања запослених који су имала основа да посумњају у корупцију у који су у доброј вери пријавили своје сумње надлежним лицима или органима“.

2.2. **Кривичноправна конвенција о корупцији**⁶ не предвиђа посебну заштиту узбуњивача, али у члану 22 прописује општу заштиту лица која пријаве коруптивна

⁴ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године, ступио на снагу 23. марта 1976. године у складу са чланом 49.

⁵ Сачињена 04. новембра 1999. године у Стразбуру, Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији „Службени гласник РС - међународни уговори“, број 102/2007

⁶ „Службени лист СРЈ-Међународни уговори“, број 2/2002 и „Службени лист СЦГ-Међународни уговори“, број 18/2005

кривична дела установљена према члану 2-14. ове конвенције, као и лица која сарађују са истражним органима или органима гоњења.

2.3. **Декларација о слободи изражавања и информисања**⁷ у поглављу под II, прописује да државе чланице Савета Европе, имајући у виду да је слобода изражавања прокламована државним уставима и међународним инструментима, а посебно чланом 19 Универзалне декларације о људским правима и чланом 10 Европске конвенције о људским правима, саопштавају да у домену информисања и масовних медија настоје да остваре, између осталог, и следећи циљ:

а) заштиту права сваког појединца, без обзира на границе, да изрази своје мишљење, да тражи и прима информације и идеје из било ког извора, као и да их саопштава под условима наведеним у члану 10 Европске конвенције о људским правима.

2.4. **Конвенција Уједињених нација против корупције**⁸ у члану 33 такође прописује заштиту лица која подносе пријаве, с тим да се од „држава уговорница захтева разматрање могућности да у свом домаћем правном систему предвиде одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се односе на кривична дела предвиђена овом конвенцијом“.

2.5. Заштита узбуњивача изван области корупције призната је и у **Резолуцији парламентарне скупштине Савета Европе 1729(2010)**⁹, која дефинише појам случајева обелодањивања информација које не подлежу одговорности као „сва упозорења дата у bona fide о различитим врстама незаконитог поступања, укључујући и сва озбиљна кршења људских права која угрожавају или утичу на живот, здравље, слободу или било који други легитиман интерес појединаца као запослених или корисника услуга органа јавне власти, или пореских обвезника, односно као акционара, радника или клијената приватних компанија“ (6.1.1.)

2.6. **Парламентарна скупштина Савета Европе** доставила је и **Препоруку 1916 (2010) Комитету министара**, која се односи на припрему смерница за заштиту

⁷ Усвојио Комитет министара 29. априла 1982. године на свом 70. заседању.

⁸ Усвојена у Њујорку 31. октобра 2003. године, Закон о ратификацији конвенције Уједињених нација против корупције „Службени лист СЦГ – међународни уговори“, број 12/2005

⁹ Текст је усвојила Скупштина 29. априла 2010. године (17. заседање)

инсајдера (узбуњивача), узимајући у обзир водеће принципе које је Скупштина прописала у својој Резолуцији 1729 (2010), позивајући државе чланице и државе посматраче Савета Европе да преиспитају постојеће законодавство и његово спровођење како би утврдиле да ли је усклађено са овим смерницама, као и да размотре могућност израде нацрта оквирне Конвенције о заштити инсајдера (узбуњивача), као и друга питања.

2.7. Препорука ЦМ/Рец (2014)7 Комитета министара Савета Европе земаља чланица о заштити узбуњивача,¹⁰ даје детаљније смернице за дефинисање појма узбуњивање, чији је значај препознат Резолуцијом 1729 из 2010. године, а према којима узбуњивање представља обелодањивање информација од јавног значаја које се односе на угрожавање или повреду јавног интереса.

2.8. Од посебног значаја је **Директива Европског парламента и Савета о заштити особа које пријављују кршење права Уније**¹¹, донета са циљем јачања спровођења права и политике Уније, којом су утврђени заједнички минимални стандарди за заштиту особа које подносе пријаве о незаконитим активностима или злоупотреби закона у јавном и приватном сектору.

Напомињемо да и поред наведених међународних докумената, велики број европских земаља нема посебне прописе о заштити узбуњивача, већ њихову заштиту обезбеђују кроз различите законске одредбе радног и кривичног права. Доношење закона о заштити узбуњивача у оквиру националних законодавстава у великој мери зависи од културне и правне традиције појединих држава, као и способности државе да препозна значај информација на које указују узбуњивачи у циљу заштите јавног интереса.

Потенцијалне узбуњиваче од подношења кривичне пријаве често одвраћа страх од одмазде или изостанак одговарајућих активности надлежних органа након њихових упозорења на коју околност указују готово све међународне конвенције.

С тим у вези указујемо да **Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију**¹² Агенције за борбу против корупције представља први пропис у Србији

¹⁰ Усвојена 30. априла 2014. године.

¹¹ PE-CONS 78/19 од 25. септембра 2019. године, ступа на снагу 20 дана од објављивања у Журналу ЕУ, а примењује се од 2021. године

¹² Донет од стране директорке Агенције за борбу против корупције 26. јула 2011. године, престао да важи одлуком Уставног суда број IУз-295/2013 објављеној у „Службеном гласнику РС“ број 8 од 26. јануара 2015. године.

којим се у члану 2. тачка 3. дефинише „одмазда“ као свако чињење или нечињење према узбуњивачу која доводе до следећих штетних последица:

- психичког или физичког узнемиравања или злостављања;
- покретања дисциплинског поступка, премештаја на ниже радно место и задржавање у напредовању;
- доношења решења о престанку радног односа или отказа уговора о раду;
- предузимања или изрицања мере која неповољно утиче на радноправни статус и радне услове;
- озбиљне и стварне претње да ће бити предузета било која од наведених мера.

Да би се обезбедила делотворна заштита узбуњивања од одмазде, као и поверљивост у вези са откривањем информација, неопходна је самосталност и независност институција за спровођење закона (јавног тужилаштва и суда), као и слобода медија.

Важно је истаћи да постоје одређена ограничења, односно услови и за узбуњиваче у случају подношења пријаве (информације), па се тако у Грађанскоправној конвенцији о корупцији Савета Европе захтева да узбуњивач има „оправдане основе за сумњу“, као и да поступа у „доброј вери“. Како ови појмови нису дефинисани у Конвенцији, то је остављено националним законодавствима да ове појмове дефинишу у духу наведене Конвенције, са напоменом да механизми узбуњивања такође треба да обезбеде одговарајућу заштиту од злонамерних оптужби. Наиме, особа (узбуњивач) која одлучи да открије информације мора пажљиво да провери, у мери у којој јој то околности дозвољавају, тачност и истинитост истих.¹³

¹³ *Heinisch v. Germany*, број представке 28274/08, пресуда од 21. јула 2011. године.



Пресуде **II**
Европског суда
за људска права

Пресуде Европског суда за људска права

За правилну примену члана 10 Конвенције од посебног значаја је судска пракса Европског суда за људска права (ECtHR). Суд примењује Конвенцију и испитује конкретне представке да би установио да ли је дошло до кршења захтева ове Конвенције.

Пракса се базира на примени прецедентног права, а **циљ судске праксе је да Европски суд за људска права са својим одлукама постане стандард**, а не контролор и исправљач домаћег правосуђа.

Када је реч о конвенцијским правима која су уређена у члану 10 Конвенције којима се прописује слобода изражавања, Европски суд приликом разматрања да ли је у конкретном случају дошло до кршење захтева Конвенције, мора оценити да ли је оспорено „мешање“, „задирање“ или „уплитање“ државе, тј. државних и јавних власти у конвенцијска права подносиоца било сразмерно. Испитивање сразмерности мешања у заштићено конвенцијско право спроводи се помоћу посебне судске технике која је позната под називом „тест сразмерности“ (proportionality test). Ако након спроведеног теста Европски суд оцени да су испуњени наведени захтеви и да, у складу са околностима случаја, нема очите несразмерности између легитимних циљева у јавном и општем интересу које је држава настојала постићи ограничењем, с једне стране, и средстава која су у конкретном случају била примењена ради остварења тих циљева, с друге стране, захтев ће прогласити недопуштеним због очигледне неоснованости¹.

Суд мора утврдити да ли је мешање о коме је реч сразмерно легитимном циљу који се тежи остварити и јесу ли разлози које наводе националне власти како би га оправдале „релевантни и довољни“. Притом се суд мора уверити да су националне власти примениле стандарде који су у складу са начелима садржаним у члану 10 Конвенције.

Европски суд за људска права донео је велики број одлука у којима је утврдио повреду члана 10 Конвенције, али се само незнатан број ових пресуда односи на узбуњиваче.

¹ Омејец, Ј. (2013) *Конвенција за заштиту људских права и темељних слобода у пракси Европског суда за људска права*, Нови информатор, Загреб, стр. 600. - ЕЦХП Одлука Ментзен против Латвије (2004).

У наставку је дат приказ шест пресуда које се односе на узбуњиваче и право на слободу изражавања у смислу одредбе члана 10 Конвенције², од којих је пресуда Гужа против Молдавије најзначајнија, јер поставља одређене стандарде на које се Европски суд позива и у другим одлукама.

Европски суд је у овим пресудама јасно ставио до знања да узбуњивачи свих професија који трпе одмазду могу да изнесу своје случајеве пред овај суд на основу тога што је прекршено њихово право на слободу изражавања према члану 10 Конвенције.

У пракси се евентуално могу јавити проблеми када је у питању пријављивање информација које имају карактер или ознаку тајности, и у том смислу уочено је различито поступање националних судова у односу на одлуке Европског суда за људска права, који је у више случајева дао примат слободи изражавања у односу на тајност информације.

1) Гужа против Молдавије

Гужа v. Moldova, број представке 14277/04, пресуда од 12. фебруара 2008. године (Велико веће)

Чињенично стање: Подносилац представке, господин Јакоб Гужа је новинар који је у време догађаја био запослен у државном тужилаштву као руководиоца Одељења за односе са јавношћу. Господин Гужа је доставио медијима два дописа везана за злоупотребу власти од стране полиције и тужилаштва, која су указивала на директну укљученост политике у извршење правде, због чега је отпуштен са посла. Наведени дописи нису имали ознаку поверљивости или тајности, од којих је први представљао писмо потпредседника Парламента упућено државном тужиоцу, у коме га је критиковао због гоњења полицијских службеника који су оптужени за незаконито лишење слободе и злостављање одређених политичких дисидената који су били у притвору. Потпредседник Парламента у писму критикује државног тужиоца због гоњења полицијских службеника који припадају „једном од најбољих тимова“

² Оригинални текстови, односно преводи пресуда могу се наћи на интернету и у бази података судске праксе Европског суда за људска права HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>).

у Министарству унутрашњих послова, као и протест што је због истраге у вези са овим случајем један полицијски службеник искључен из овог тима, захтевајући од државног тужиоца да престане са тим радњама, са молбом да се „лично ангажује у овом предмету и да га реши строго у складу са законом“. Друго писмо је упућено од стране заменика министра у којем се наводи да је један од оптужених полицијских службеника раније осуђиван за нападе на затворенике, али да је касније помилован.

Након шест месеци од дана пријема поменутог писма државни тужилац је преиначио претходну одлуку и обуставио случај, због чега је господин Јакоб Гужа фотокопије писама предочио новинарима а да претходно није предузео ни једну интерну радњу узбуњивања. Новине су објавиле чланак у којем је на веома оштар начин указано на распрострањеност злоупотребе положаја у Молдавији, у конкретном случају покушаје потпредседника Парламента да заштити полицијске службенике против којих се водио кривични поступак. Господин Гужа је признао да је он доставио фотокопије писама новинама, али да је то учинио у складу са антикорупцијском кампањом председника Молдавије који је јануара месеца 2003. године одржао говор у којем је истакао потребу борбе против корупције и позвао органе за спровођење закона да се не обазире на непримерени притисак јавних функционера. Међутим, државни тужилац је отпустио господина Гужу, као и друго запослено лице које је Гужа дало писмо потпредседника Парламента, зато што се није консултовао са колегама и зато што је обелоданио документа која су наводно била тајна. Покушај подносиоца представке да се врати на посао обраћањем грађанским судовима био је неуспешан.

Новине су објавиле друге чланке у којима су извештавале јавност о чињеници да је потпредседник Парламента извршио притисак да се господину Гужу прекине радни однос, да је редовно интервенисао у кривичним истрагама и да је отпуштање било део плана за уклањање запослених из тужилаштва који су тражили одговорност због корупције, по ком основу је отпуштено око 30 запослених у овој институцији.

Право: До овог случаја, суд није имао прилику да разматра предмет у којем је државни службеник јавно објавио интерне информације. У том смислу, суд је приметно да државни службеници приликом обављања свог посла могу сазнати интерне информације, укључујући и тајне информације, чије би обелодањивање или објављивање било од великог јавног интереса. Суд стога сматра да државни

службеници или запослени у јавном сектору који укажу на незаконито понашање или неправилности на јавном месту у одређеним околностима треба да уживају заштиту. До тога може доћи када је тај запослени или државни службеник једина особа свесна онога што се догађа, а тиме и најпозванија да реагује, тако што би првенствено требало да укаже на такву неправилност свом надређеном или другом надлежном органу или телу, а јавно обелодањивање таквих информација могуће је само када је очигледно да то обраћање није дало резултате, и то као крајња могућност.

Приликом утврђивања сразмерности мешања у слободу изражавања у конкретном случају, суд је закључио:

- да је у сврху члана 10 став 2 Конвенције мера предузета против подносиоца представке представљала уплитање у његово право на слободу изражавања **прописано законом** и да је остварила **легитимни циљ**;

- да се достављање информација медијима у овом случају може сматрати **оправданим**, јер су се подаци односили на притисак који су политичари вршили у односу на кривичне поступке који су били у току. Суд је приметио, да с обзиром на непостојање закона или интерних прописа којима се уређује пријављивање неправилности, подносилац представке није могао да се обрати ни једном другом органу осим својим надређенима и да није прописан никакав поступак за пријављивање таквих неправилности. Међутим, државни тужилац није показао намеру да реагује на писмо потпредседника Парламента, већ је одавао утисак да је подлегао политичком притиску. Стога би се јавно саопштавање информација новинама у конкретном случају могло сматрати оправданим;

- да је јавност имала право да буде информисана о овим питањима, која спадају у оквир политичке расправе, имајући притом у виду да је председник Молдавије покренуо активну кампању против мешања политичара у кривичноправни систем. Стога је постојао **јавни интерес** да се ова писма обелодане, с тим да није било спорно да су обелодањене информације биле **аутентичне**;

- да **интерес јавности да буде информисана о незаконитом раду у тужилаштву преовлађује над интересом одржавања поверења јавности у тужилаштво**, узимајући у обзир **штету** проузроковану Канцеларији државног тужиоца;

- да је подносилац представке обелоданио информације у **доброј вери**, али

да је подносилац представке био **оштро санкционисан** с обзиром на то да је му је одређена најстрожа могућа санкција а то је отказ, што је имало негативне последице на његову каријеру и што је могло да обесхрабри друге државне службенике и запослене да пријаве неправилности и незаконитости. У вези са преиспитивањем сразмерности мешања у односу на легитимни циљ који се тражи, потребна је пажљива анализа санкција која се изриче подносиоцу представке и њеним последицама.

Закључак: Отказ запосленом у државном тужилаштву због давања штампи доказа о очигледном мешању власти у кривични поступак представља уплитање у право подносиоца представке на слободу изражавања, посебно његово право да саопштава информације и није било „неопходно у демократском друштву“.

На основу овакве оцене општих правних схватања о праву на слободу изражавања узбуњивача, суд је једногласно донео одлуку да је повређен члан 10 Конвенције.

2) Гужа против Молдавије (број 2)

Guja v. Moldova, број представке 1085/10, пресуда од 27. фебруара 2018. године

Чињенично стање: Господин Јакоб Гужа тужио је поново Европском суду за људска права Републику Молдавију због повреде права на слободу изражавања, односно због повреде члана 10 Конвенције, тврдећи да његово друго отпуштање из Канцеларије главног тужиоца, након што је суд утврдио кршење његове слободе изражавања, представља нову повреду овог права према члану 10 Конвенције.

Као што је претходно наведено, Велико веће Суда је у пресуди од 12. фебруара 2008. године закључило да је отпуштање подносиоца представке прекршило његово право на слободу изражавања загарантовано чланом 10 Конвенције. Подносилац представке је тврдио да и његово поновно отпуштање представља уплитање у његово право на слободу изражавања као што је гарантовано чланом 10 Конвенције, да то мешање није било прописано законом, да није остварило легитимни циљ и није било потребно у демократском друштву.

Право: Дана 05.06.2008. године јавни тужилац је издао налог којим је подносиоца представке поново поставио на место руководиоца Одељења за односе са јавношћу и наложио да му се исплате дуговања за плате. Међутим, истог дана, државни тужилац је упутио писмо шефу синдиката државног тужилаштва, тражећи одобрење синдиката за смену подносиоца представке на основу члана 14.(8) Закона о јавним службама. Подносилац представке је 06.06.2008. године позван у канцеларију тужиоца, међутим, није му додељена канцеларија, није добио значку за приступ згради, нити је добио било какав задатак. Подносилац представке је 16.06.2008. године добио налог за отказ, након чега је покренуо спор пред надлежним апелационим судом и тражио поново враћање. Апелациони суд је 17.12.2008. године одбацио тужбу подносиоца представке и пресудио да је његово разрешење било у складу са законом, као и Врховни суд који је поступао по жалби подносиоца представке.

Закључак: Европски суд за људска права сматра да постоје довољно јаке основе за закључивање да друго отпуштање подносиоца представке није везано за обичан радни спор, те да је имало све карактеристике другог акта одмазде због његовог откривања писама 2003. године, те да је стога у конкретном случају дошло до повреде члана 10 Конвенције.

3) Марунић против Хрватске

Marunić v. Croatia, представка број 51706/11, пресуда од 28. марта 2017. године (Друго одељење).

Чињенично стање: Подносиатељка представке, госпођа Мирела Марунић била је директорка Општинског комуналног друштва „Кострена“, чији је једини деоничар била општина Кострена, а које друштво првенствено пружа комуналне услуге попут паркирања, одлагања отпада, погребних услуга, одржавања зелених површина, гробља итд. У дневном листу „Нови лист“ од 19. 09. 2007. године начелник Општине Кострена, господин М. У. који је био и председник Скупштине друштва, јавно је критиковао начин на који је подносиатељка представке обављала свој посао директорке. Након тога, подносиатељка је у чланку објављеном у „Новом листу“, одговорила на наведене критике, указујући том приликом на незаконитости и

неправилности у раду комуналног друштва Кострена, позивајући државну ревизију, као и УСКОК и полицију да провере њен рад. Одлуком Скупштине друштва од 11. октобра 2007. године подносиатеља представке добила је ванредни отказ уговора о раду због иступа у медијима, који су се сматрали штетним за пословни углед друштва. Подносиатеља се обратила надлежним органима у циљу заштите својих права, гарантованих сваком запосленом Законом о раду. Жупанијски суд је сматрао да понашање подносиатеље, односно њени иступи у медијима не представљају озбиљну повреду обавеза из радних односа на начин који то оправдава ванредни отказ уговора о раду. Коначни исход поступка пред судом била је одлука Врховног суда Републике Хрватске који је преиначио пресуду Жупанијског суда, тако што је одбио тужбу подносиатеље представке.

Право: Подносиатеља представке обратила се Европском суду за људска права сматрајући да је отказ због медијских иступа представљао повреду њене слободе изражавања и да је стога био у супротности са чланом 10 Конвенције.

Пре свега, суд је утврдио да је интервенција у конкретном случају осигурана законом и да је следила легитимни циљ заштите угледа или права других, односно да је мешање у право на слободу изражавања подносиатеље представке у овом предмету било законито и тежило легитимном циљу.

На питање да ли је било нужно у демократском друштву, суд сматра да изјаве подносиатеље представке у одговору на изјаве господина М.У. нису биле несразмерне и нису прешле границе дозвољене критике. Сагласно томе, суд закључује да мешање у право подносиатеље представке на слободу изражавања у облику њеног ванредног отказа уговора о раду није било „нужно у демократском друштву“ ради заштите пословног угледа и права друштва на чијем челу је била.

Суд сматра неважним владине тврдње да је подносиатеља представке имала друго делотворно, али дискретније средство за заштиту њеног угледа, те да је била искључиво мотивисана жељом да заштити своју слику у јавности, а не информисањем јавности о питањима од општег интереса. Наиме, изјаве подносиатеље представке као одговор на изјаве господина М.У. нису биле несразмерне и нису биле далеко од допуштених критика. С тим у вези, суд је утврдио да су активности општинског јавног комуналног предузећа „Кострена“ биле предмет општег интереса за локалну заједницу; да изјава подносиатеље о незаконито

прикупљеном новцу на име наплате паркирања није садржала нетачне чињенице; те да је иступ у медијима подносиоцима био директно везан са циљем који је намеравала постићи својом јавном изјавом, односно да одбрани свој пословни углед од онога што је сматрала неоснованим критикама М.У. Наиме, подносиоцима је покушала објаснити да друштво није стагнирало због њених лоших пословних одлука, него због нерешених имовинских питања којима је општина требало да се бави, тако да суд сматра да је подносиоцима захтева оправдано указала на незаконито наплаћивање паркинга од стране друштва, те да је њен позив за ревизију и истрагу од надлежних органа имао за циљ уклањање неизвесности у погледу начина на који је управљала друштвом.

Закључак: Мешање у право подносиоцима на слободу изражавања у облику њеног ванредног отказа уговора о раду није било „нужно у демократском друштву“ ради заштите пословног угледа и права друштва на чијем челу је била.

На основу утврђених чињеница суд је утврдио да је у конкретном случају дошло до повреда члана 10 Конвенције.

4) Букур и Тома против Румуније

Bucur and Toma v. Romania, представка број 40238/02 пресуда од 08. јануара 2013. године (Треће одељење).

Чињенично стање: Први подносилац представке господин Константин Букур радио је у Одељењу за праћење и снимање телефонских комуникација у војној јединици Румунске обавештајне службе (РИС). Његова дужност била је да осигура континуирано праћење и снимање телефонских комуникација лица из регистра тог Одељења, да проверава квалитет и континуитет снимања, као и да обезбеди поштовање услова за снимање (датум почетка и краја снимања, идентитет особе чије су комуникације пресретнуте и сл.). У току рада господин Букур је уочи бројне неправилности: тако што све рубрике регистра нису биле попуњене па се није знало право име прислушкиване особе, недостајао је број тужилачког налога за прислушкивање, као и мотиви за мере прислушкивања и слично. Поред тога, значајан број новинара, политичара и привредника је прислушкиван, посебно након великих афера објављених у медијима. Господин Букур је потврдио да је пријавио

ове неправилности колегама и шефу одељења који га је том приликом укорио и посаветовао да се „мане свега тога јер треба децу хранити и решавати друге проблеме“, тако што му је поручио „није на нама да мењамо свет“.

Како није било адекватне реакције претпостављеног, то је господин Букур ступио у контакт са послаником Т.Ц., који је био и члан парламентарне комисије задужене за надзор над радом РИС-а. Посланик га је посаветовао да је најбоље да одржи конференцију за штампу и обавести грађане и јавност о неправилностима које је открио, с обзиром на то да обавештавање парламентарне комисије не би имало сврхе, узимајући у обзир везу која постоји између председника комисије и директора РИС-а. На препоруку Т.Ц. Букур је присвојио 11 аудио касета са телефонским позивима неколико новинара и политичара и након тога одржао конференцију за штампу која је постала главна вест у земљи и иностранству. У присуству неколико чланова странке Романиа Маре и посланика Т.Ц. господин Букур је презентовао своје увиде у преузете касете. Он је свој поступак правдао жељом да се Устав и закони Румуније поштују са напоменом да објављене информације не представљају државну тајну него доказ да се полицијске активности спровode по политичком налогу.

Против господина Букура је покренут кривични поступак због кршења Закона о националној безбедности и оптужен је да је при обављању својих дужности прикупио и пренео тајне информације и да је незаконито открио и користио информације добијене у вршењу својих функција које се односе на приватност, част и углед других. Оптужен је за прикупљање и преношење тајних информација у току вршења службене дужности и осуђен на условну казну затвора у трајању од 2 (две) године, а његова жалба је била одбијена.

Једна од трака коју је господин Константин Букур присвојио садржала је снимљени телефонски разговор између малолетне ћерке другог подносиоца представке, Мирчеа Томе и његове супруге са станице за прислушкивање која је била постављена у стану другог и трећег подносиоца представке. Тома је заједно са колегама из једних румунских новина поднео кривичну пријаву због незаконитог прислушкивања телефонских позива у редакцији новина. Тома је добио одговор да је тужилаштво одобрило снимање његовог приватног телефона, као и једног његовог колеге за којег је постојала сумња да води активности које представљају претњу за националну безбедност Румуније.

Право: Подносилац представке је навео да је кривична осуда омела његово право на слободу изражавања и влада то није оспоравала, тако да суд сматра да је у конкретном случају остварен легитимни циљ, с тим што се поставило питање да ли је ово мешање било „неопходно у демократском друштву“.

Суд се позвао на своју праксу да је обавеза запослених дискреција и да по правилу треба прво да обелодане информацију свом надређеном или другом надлежном органу, а да се потом обратe медијима и да то представља последње средство. Стога је суд испитивао да ли је подносилац представке имао друга ефикасна средства на указивање на неправилности које је уочио у току свог рада. С тим у вези суд сматра да се подносилац представке у складу са праксом Европског суда прво обраћао претпостављенима, али да то обраћање надлежним органима није дало резултате, након чега је од стане посланика, односно члана парламентарне комисије задужене за надзор над радом РИС-а саветован да информације објави јавности на седници за штампу. Подносилац представке није имао друге начине подношења информација јер није постојао званични поступак, тако да све што је подносилац представке могао да уради било је да обавести своје надређене, што је подносилац и учинио, па је стога објављивање информација јавности било оправдано.

Суд такође сматра да су информације које је господин Букур изнео на овој седници несумњиво од јавног интереса, имајући у виду прошлост Румуније и тајних служби безбедности. Вредност информација које је подносилац представке открио јавности односи се на злоупотребе високих званичника и утиче на демократске темеље државе.

Такође, суд је утврдио да је господин Букур деловао „у доброј вери“, имајући притом у виду принцип утврђен Резолуцијом парламентарне скупштине Савета Европе о заштити узбуњивача из 2010. године, према коме се претпоставља да **„сви узбуњивачи поступају у доброј вери уколико имају оправдане разлоге да верују да су објављене информације тачне, чак иако се накнадно испостави да нису, под условом да нису имале незаконите или нечасне циљеве“**. Није било разлога да суд верује да је подносилац представке био вођен било којим другим мотивом осим жељом да јавна институција поштује законе Румуније и нарочито Устав. То је поткрепио и чињеницом да није изабрао директно да иде у штампу, како би дошао до најшире могуће публике, већ се прво обратио претпостављеном а потом члану парламентарне комисије задужене за надзор РИС-а.

Суд сматра да је први подносилац представке имао разумне разлоге да верује да су објављене информације тачне. Подносилац пријаве је уочио бројне неправилности а докази подржавају његово уверење да нема знакова било какве претње по националну безбедност која би могла да оправда пресретање телефонских позива и заиста да јавно тужилаштво није дало одобрење за прислушкивање телефона.

Што се тиче штете нанесене РИС-у, суд сматра да је општи интерес за објављивање информација које откривају илегалне активности у оквиру РИС-а било толико важно у демократском друштву да је превладао над интересом за одржавање поверења јавности у ту институцију.

Суд примећује да је подносилац представке осуђен на условну казну затвора у трајању од 2 (две) године, са констатацијом да изречена санкција има не само негативни утицај на каријеру подносиоца представке, већ и последицу да обесхрабри друге узбуњиваче да пријаве уочене неправилности.

Закључак: Кривична осуда подносиоца представке због изношења информација омета његово право на слободу изражавања, посебно право преношења информација и није била „неопходна у демократском друштву“.

На основу тога суд је једногласно донео закључак да је дошло до повреде члана 10 Конвенције.

5) Хајниш против Немачке

Heinisch v. Germany, број представке 28274/08, пресуда од 21. јула 2011. године (Пето одељење)

Чињенично стање: Подносиатељка представке, госпођа Бригита Хајниш радила је као геријатријска сестра у предузећу Вивантес (Vivantes Netzwerk fur Gesundheit GmbH – Vivantes), друштво са ограниченом одговорношћу, специјализовано за здравство, геријатрију и помоћ старијим особама, које је у већинском власништву града Берлина. Подносиатељка у представци наводи да јој је компанија Вивантес прекинула уговор о раду, без отказног рока, зато што је против њих поднела кривичну

пријаву за превару и занемаривање бриге о пацијентима, пре свега због недовољног броја запослених и због навођења запослених да фалсификују извештаје о пруженим медицинским услугама, као и то да су током 2003. и 2004. године она и колеге редовно руководству указивали на то да су преоптерећени због мањка особља и да се услуге не документују на одговарајући начин.

Маја месеца 2003. године подносиатељка је обавестила управу компаније да не може више да буде одговорна за неадекватну негу, након чега се разболела и одсуствовала са посла, о чему је приложила медицинску документацију у којој се наводи да је разлог болести превелико оптерећење на послу. Након обављене инспекције током 2003. и 2004. године, Одбор за здравствену заштиту Фонда здравственог осигурања (МДК) уочио је озбиљне пропусте приликом пружања неге, укључујући недовољан број особља, незадовољавајућу негу и неодговарајућу документацију о указаној нези.

Подноситељка представке се неколико пута обратила управи компаније Вивантес и унутрашњим путем обелоданила проблеме, али како није добила адекватну реакцију нити повратну информацију, то је њен адвокат припретио компанији да ће поднети кривичну пријаву у случају изостанка одговарајућих мера на које је указала подносиатељка. Како је компанија одбацила оптужбе, то је адвокат поднео кривичну пријаву износећи тврдње о превари због тога што компанија није обезбедила негу високог квалитета коју је најављивала у својим рекламама, те да је систематски покушавала да прикрије проблеме и примора особље да уноси неистините податке о пруженим услугама. Јавно тужилаштво је обуставило покренуту истрагу, а подносиатељка представке је отпуштена одлуком компаније због поновљених одсуствовања са посла услед болести.

Подноситељка и њени пријатељи који су били чланови синдиката почели су да деле летке са подацима о лошем третману пацијената у Вивантесу, називајући отпуштање подносиатељке „политичком дисциплинском мером која се предузима како би се запослени ућуткали“. Управни одбор компаније Вивантес након дистрибуције летака сазнаје за овај случај, с обзиром на то да се раније није знало за кривичну пријаву и отпушта госпођу Хајниш, без икаквог отказног рока, управо због тога што је поднела кривичну пријаву. У првом судском поступку одлука је донета у корист компаније, јер је подносиатељка обелодањивањем информација прекршила своју обавезу у погледу лојалности послодавцу и због доношења штете пословним

интересима свог послодавца. У представци се даље наводи да национални судови нису досудили враћање подносиоце представке на радно место геријатријске сестре, након што је добила отказ без отказног рока због подношења кривичне пријаве против свог послодавца у којој је навела бројне недостатке у пружању геријатријске неге у институцији у којој је радила.

Право: Суд је утврдио постојање легитимног циља заштите угледа и права других, односно пословног угледа и интереса Вивантеса, послодавца подносиоце представке. **Значајно је да се суд приликом оцене сразмерности овог задирања судова у право подносиоце на слободу изражавања позивао на критеријуме установљене у предмету Гужа против Молдавије, који се односе на случај запосленог у јавном сектору, а који се примењују и на радне односе из приватног сектора.** Суд је закључио да ови стандарди треба да се користе и када се одмерава право запосленог који указује на незаконито понашање или радње свог послодавца, с једне стране и право послодавца на заштиту свог угледа и пословних интереса, с друге стране.

Имајући у виду посебну рањивост старијих пацијената и потребу да се спречи злоупотреба, суд је неспорно утврдио да су откривене информације биле од јавног интереса и тиме је задовољен први од критеријума из случаја Гужа против Молдавије.

У односу на други критеријум који се тиче алтернативе у циљу откривања информација, суд је утврдио да је подносиоца, пре него што је поднела кривичну пријаву, у више наврата обавестила своје претпостављене да је преоптерећена и упозорила их на могућност подношења кривичне пријаве преко свог адвоката.

Што се тиче критеријума да ли су откривене информације аутентичне, суд је утврдио да није било доказа на основу којих би се установило да је она свесно или злонамерно изнела нетачне информације имајућу притом у виду и налаз Одбора за здравствену заштиту Фонда здравственог осигурања (МДК). Чињеница да су претходне истраге прекинуте није била од утицаја на овакав став суда.

Суд је утврдио и четврти критеријум, а то је да је подносиоца поступала у „доброј вери“ јер њене тврдње нису у потпуности без чињеничног основа и не представљају безразложни лични напад на послодавца. Такође, суд је утврдио да је

њено екстерно извештавање било неопходно, с обзиром на то да подносиатеља није одмах информације однела у медије и разделила летке, већ је прво тражила помоћ и савет адвоката, са циљем подношења кривичне пријаве.

И коначно, Суд је утврдио и пети критеријум, који се односи на штету која је нанета њеном послодавцу, да иако су тврдње подносиатељке представке сигурно ишле на штету компаније Вивантес, јавни интерес за добијање информација о недостацима у пружању институционалне неге старијим лицима од стране државних предузећа био је толико важан у демократском друштву да је превагнуо над интересима заштите пословне репутације и интереса ове компаније.

Што се тиче тежине санкција, по ставу Суда подносиатеља представке добила је најтежу могућу казну према Закону о раду, а то је отказ који је имао негативан одраз на њену каријеру, али исто тако и озбиљан негативни ефекат не само на друге запослене у компанији Вивантес, већ и на остале запослене у сектору пружања неге, обесхрабрујући на тај начин пријављивање у сфери у којој пацијенти често нису у стању да бране своја сопствена права и где би чланови особља за негу болесника били први који би постали свесни пропуста и незадовољавајућих услова у пружању неге.

Стога је отпуштање подносиатељке представке без отказног рока било несразмерно и домаћи судови нису успели да успоставе правичну равнотежу између потребе да се заштити углед послодавца и потребе да се заштити право подносиатељке представке на слободу изражавања.

Закључак: Отпуштање медицинске сестре без отказног рока од стране приватног послодавца због подношење кривичне пријаве у којој наводи пропусте приликом пружања неге није било „нужно у демократском друштву“.

На основу тога суд је једногласно утврдио повреду члана 10 Конвенције.

б) Гормуш и други против Турске

Gormus & Others v. Turkey, представка број 49085/07, пресуда од 19. јануара 2016. године, постала правноснажна 19. априла 2016. године.

Чињенично стање: Подносиоци представке су господин Ахмет Алберт Гормуш који је у време предметних догађаја био директор недељника „Нокта“, други и трећи подносилац представке били су главни уредници недељника „Нокта“, а троје осталих подносилаца представке радили су за тај недељник као истраживачки новинари. У представци се наводи да је претресом извршеним у њиховим службеним просторијама и запленом њихове документације у штампаном и дигиталном облику као, по њиховим мишљењу, мерама чији је циљ био да се открије идентитет њихових извора информација, повређено њихово право на слободу изражавања, посебно на њихово право да, као новинари, примају односно саопштавају информације.

Подносиоци су у чланку под насловом **Поново као 2004: турске оружане снаге у потрази за сарадњом с „пријатељским“ НВО**, тврдили да је Одељење за односе са јавношћу Генералштаба турских оружаних снага сачинило један документ који садржи списак новинара изабраних с обзиром на то да ли су „наклоњени или не оружаним снагама Турске“. Професионалне организације које представљају медије протестовале су против те операције селектовања издавача новина и новинара коју је наводно извршио Генералштаб, оценивши га као самовољни чин којим се ускраћују слобода изражавања и слобода штампе. Након тога, Војни суд Генералштаба, на предлог Војног тужилаштва, издао је налог за претрес у свим просторијама недељника „Нокта“ и за дигитално и папирно копирање свих датотека које се налазе у приватним и службеним рачунарима, у архивама и информатичким програмима, као и на хард дисковима, компакт дисковима и сличним носачима података. Адвокати који заступају издавача недељника „Нокта“ присуствовали су овом претресу и уложили приговор на налог за претрес и заплону са захтевом за његово поништење, сматрајући да су њиме повређена права на заштиту новинарских извора. Војни суд Команде ваздухопловства одбио је приговор подносилаца представке, са образложењем да се на слободу штампе могу применити извесна ограничења у складу са неким од легитимних циљева предвиђених законом.

Право: Подносиоци представке тврде да је спорним мерама прекршена тајност извора информација и да те мере представљају један облик застрашивања новинара у обављању новинарске активности, противно члану 12. Закона о штампи.

Када је у питању легитимни циљ суд је прихватио наводе владе да су спорни претрес и заплена информатичких података имали за циљ да „спрече ширење поверљивих информација“ и обезбеде заштиту „безбедности државе“, те да су стога прихватили да је за војне власти било легитимно да покушају да спрече ширење поверљивих информација.

На питање да ли је „неопходно у демократском друштву“, Суд је констатовао да је, у овом случају, реч о три области везане за слободу изражавања: заштита новинарских извора, ширење поверљивих информација и заштита државних службеника узбуњивача. Према мишљењу Суда, одлука о заплени и претресу у службеним просторијама новинара представља чин веће озбиљности од захтева да се открије идентитет извора.

Суд је утврдио да су подносиоци представке поступали у „доброј вери“ и у уверењу да је информација аутентична, да је обелодањивање информација служило општем интересу.

Даље, санкција против новинара због ширења информација које се сматрају поверљивим или тајним, може да делује као одвраћање професионалаца у медијима од информисања јавности о питањима од општег интереса у односу на заштиту државних службеника узбуњивача.

Суд се у овом случају такође позивао на критеријуме утврђене у пресуди *Гужа против Молдавије*, на основу којих је утврдио да претрес извршен у службеним просторијама подносилаца представке, као и преснимавање на екстерне дискове свих садржаја рачунара новинара и одношење тих дискова од стране тужилаштва представљају озбиљнију повреду заштите извора него само тражење да се открије идентитет извора. Наиме, неселективно преснимавање свих података који се налазе на компјутерским носачима података омогућило је органима власти да прикупе информације које нису у вези са чињеницама које су предмет истраге.

Такође, суд сматра да је спорна интервенција била несразмерна циљу коме се тежи, јер та интервенција не само да може имати веома негативне последице на односе подносилаца представке са свим њиховим изворима информација, већ може имати и одвраћајући ефекат на друге новинаре или на друге државне службенике узбуњиваче и обесхрабрити их да пријаве нерегуларно понашање државних органа.

Закључак: Имајући у виду значај слободе изражавања у вези с питањима од општег интереса и на нужност заштите новинарских извора у тој области, Суд сматра да повреда права на слободу изражавања подносилаца представке, а посебно њиховог права да саопштавају информације, није одговор на неку императивну друштвену потребу, да она ни у ком случају није сразмерна легитимном циљу коме се тежи и да, с обзиром на ту чињеницу, није била „неопходна у демократском друштву“.

Стога је у конкретном случају повређен члан 10 Конвенције.

7) Матуз против Мађарске

Matúz v. Hungary, представка број 73751/10, пресуда од 21. октобра 2014. године

Чињенично стање: Подносилац представке господин Матуз, новинар и водитељ који је био запослен у државној телевизијској кући „Magyar Televízió Zrt.“, добио је отказ након што је обелоданио да је један од његових претпостављених цензурисао делове културног програма чији је он био уредник и водитељ. У време ових дешавања, господин Матуз је био и председник синдиката јавних медијских сервиса који је био активан у оквиру телевизијске куће. Господин Матуз је у неколико наврата отворено позвао управни одбор телевизијске куће да стане на крај цензури у вестима и телевизијским програмима. Касније је објавио књигу са документарним доказима о цензури у државној телевизијској кући, што је довело до његовог непосредног отпуштања због кршења клаузуле о поверљивости садржане у његовом уговору о раду. Господин Матуз је безуспешно покушавао да оспори отказ пред домаћим судовима. На крају се обратио Суду, тврдећи да су прекршена његова права из члана 10 Конвенције. Подносилац представке је изјавио да је као новинар и председник синдиката у јавној телевизији имао право и обавезу да обавести јавност о наводној цензури у националној телевизијској компанији. Суд је сматрао да је отпуштањем било прекршено право новинара на слободу изражавања.

Право: Суд је препознао да питање цензуре у јавном медијском сервису представља питање од великог интереса за друштво. Утврдио је да се књига бавила темом од јавног интереса – наводима о цензури у јавном медијском сервису.

Суд је такође утврдио да је књига објављена тек након више безуспешних покушаја и обраћања господина Матуза управном одбору телевизијске куће ради уклањања ученог мешања у његов новинарски рад, а услед недостатка било какве алтернативе.

Имајући у виду значај права на слободу изражавања када се ради о питањима од општег интереса, професионалне обавезе и одговорности господина Матуза као новинара са једне стране, као и обавезе и одговорности запослених према послодавцима с друге, и узимајући у обзир интерес разних страна у овом случају, Суд је закључио да уплитање у право подносиоца представке на слободу изражавања није било „неопходно у демократском друштву“. Ограничење у погледу тајности и обавезе дискреције у контексту запошљавања не може се применити у истој мери на новинаре, имајући у виду да је у природи њихове професије да преносе информације и идеје.

Домаћи судови су утврдили да је сама чињеница што је подносилац представке објавио књигу довољна да се закључи да је поступио на штету свог послодавца, ограничавајући анализу суда на закључак да је господин Матуз прекршио своје уговорне обавезе. Сходно томе, мађарски судови нису испитивали да ли и на који начин је тема спорне књиге могла да утиче на дозвољени опсег ограничења његове слободе изражавања.

Међутим, Суд је утврдио да је подносилац представке објавио књигу „у доброј вери“, са напоменом да се велики део садржаја књиге већ налазио на интернет страници и да је био доступан јавности пре него што је књига издата.

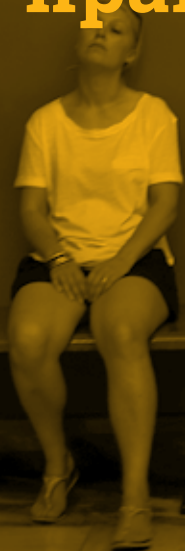
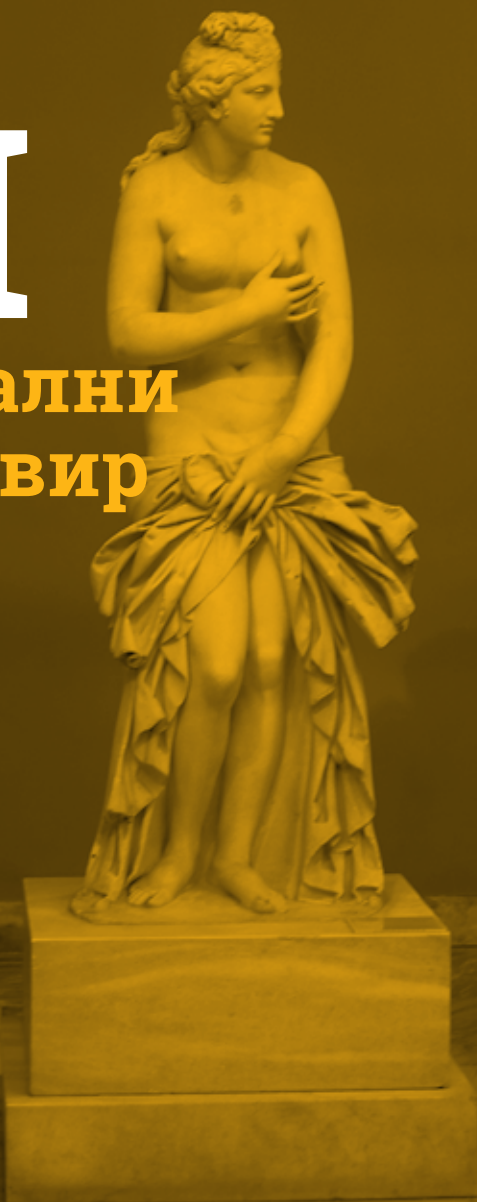
Суд је такође приметити да је санкција у виду непосредног отказа била веома оштра.

Закључак: Отпуштање новинара од стране јавног медијског сервиса који је износио наводе о цензури представља уплитање у право подносиоца представке на слободу изражавања, које „није било неопходно у демократском друштву“.

Из наведених разлога Суд сматра да је непосредним прекидом радног односа новинара дошло до кршења члана 10 Конвенције, још једном препознајући значај пријављивања неправилности у демократском друштву.

III

Национални правни оквир



1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Слобода мишљења и изражавања

Члан 46

„Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, пружају или шире обавештења и идеје.

Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије“.

Уставом се дакле јемчи слобода мишљења и изражавања тако што она укључује и слободу говора, односно право да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, изражавају погледи на свет, ставови и мишљења о људима, стањима и појавама. Ово право може се ограничити законом и то се може учинити само када је то неопходно ради заштите права и угледа других људи, чувања ауторитета непристрасности суда, заштите јавног здравља, морала и националне безбедности Републике Србије.

Слобода говора је суштински облик изражавања слободе мисли и претпоставка за изражавање низа других права.

2. ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Доношењем Закона о заштити узбуњивача¹ створена је нормативна основа за њихову заштиту. Агенција за борбу против корупције је, пре доношења Закона, на основу свог Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију признавала одређеним лицима која су пријавила корупцију „статус узбуњивача“, али то није било довољно за стварну заштиту од одмазде послодавца. Према Закону о заштити узбуњивача, у случају одмазде према узбуњивачу, узбуњивач остварује заштиту у судском поступку.

Међутим, само нормативно уређење није довољно да би један закон заживео, већ су за пуну примену закона потребни институционални и административни оквири, односно капацитети.

Институционални оквир гарантује основно начело правичности и законитости поступка, и у том делу јавно тужилаштво има важну улогу у складу са Уставом и законом датим овлашћењима.

У делу административних капацитета, носиоци јавнотужилачке функције, односно обрађивачи предмета у јавним тужилаштвима имају одлучујућу улогу.

Повољни правни, институционални и административни оквир требало би да допринесу стварању услова за заштиту узбуњивача. У том смислу, у кривичном поступку то би значило стварање услова за заштиту физичког интегритета, слободe и безбедности узбуњивача, односно заштиту од претњи, напада и других видова матретирања у циљу застрашивања, као и да извршиоци кривичних дела не прођу некажњено.

Добро функционисање правног, институционалног и административног капацитета стварају услове за очување општих вредности сваког друштва:

- заштита јавног интереса и општег добра
- правна сигурност
- заштита и поштовање људских права и основних слобода

¹ Народна Скупштина Републике Србије донела је крајем 2014. године Закон о заштити узбуњивача. Закон је објављен у „Службеном гласнику“ РС број 125/14 дана 26.11.2014. године, ступио на снагу 8 дана од дана објављивања, а почео је да се примењује 6 месеци након ступања на снагу – 5.јуна 2015.године.

2.1 ПОЈАМ И ЦИЉ УЗБУЊИВАЊА

Закон о заштити узбуњивача, у члану 2. под називом „Значење израза “ прописује да је узбуњивање откривање информација о:

- *кршењу прописа*
- *кршењу људских права*
- *вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено*
- *опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину*
- *као и спречавање штете великих размера*

Под узбуњивањем се у суштини подразумева откривање информације о сумњи на коруптивно или неетичко понашање појединца или групе људи који врше или им је поверено вршење јавних овлашћења.

Циљ узбуњивања је заштита јавног интереса и општег добра.

2.2 ВРСТЕ УЗБУЊИВАЊА

Узбуњивање може бити:

- *унутрашње*
- *спољашње*
- *узбуњивање јавности*

Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу.

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу.

Узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

2.3 ПОЈАМ УЗБУЊИВАЧА

Према значењу израза из члана 2. Закона, узбуњивач је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са:

- **својим радним ангажовањем**
- **поступком запошљавања**
- **коришћењем услуга држаних и других органа, носилаца јавних овлашћења или служби**
- **пословном сарадњом**
- **или правом власништва на привредном друштву**

Дакле, узбуњивач је увек физичко лице-појединац.

Значајно је истаћи да узбуњивач може бити **само појединац који указује на неку незакониту радњу извршену од стране других лица**, а не лице које је, на било који начин, учествовало у извршењу незаконите радње коју пријављује.

2.4 СУДСКА ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Закон предвиђа судску заштиту узбуњивача уколико су испуњена три кумулативна услова:

1. узбуњивач мора да **изврши узбуњивање** код послодавца или овлашћеног органа или да узбуни јавност на начин прописан законом
2. узбуњивач мора да открије информацију у року од **једне године** од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање (**субјективни рок**), а најкасније у року од **десет година** од дана извршења те радње (**објективни рок**).
3. информација коју узбуњивач открива мора у тренутку узбуњивања да буде таква да у њену истинитост може да **поверује особа са просечним знањем и искуством као и узбуњивач**.

2.5 ЗАБРАНА ЗЛОУПОТРЕБЕ УЗБУЊИВАЊА

Злоупотребу узбуњивања врши лице које :

- **достави информацију за коју је знало да није истинита**
- **поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.**

Дакле, забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Без обзира на циљ овог приручника да се охрабре и заштите узбуњивачи, указујемо да је неопходно да се током поступка поштује и право окривљеног на фер и правично суђење, односно да се поштује претпоставка невиности окривљеног у смислу одредбе члана 6 Европске конвенције о људским правима и члана 3. Законика о кривичном поступку.

2.6 ПОСТУПАК СПОЉАШЊЕГ УЗБУЊИВАЊА

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информација овлашћеном органу.

Достављањем информације јавном тужилаштву, као једном од овлашћених органа, узбуњивач је започео поступак спољашњег узбуњивања. Јавно тужилаштво коме је достављена информација утврђује да ли је надлежно за поступање.

У зависности од тога да ли је узбуњивач у информацији навео да не жели да се његов идентитет открије или је информацију доставио и одлучио да идентитет не скрива, зависи и даље поступање јавног тужилаштва.²

Уколико достављена информација не пружа довољно података за даље поступање јавног тужилаштва или је нејасно да ли је узбуњивач дао сагласност да се његов идентитет открије, носилац јавнотужилачке функције – обрађивач предмета позива узбуњивача ради појашњења одређених навода из информације.

² Ако узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, овлашћени орган који је примио обавештење од узбуњивача, а није надлежан за поступање, дужан је да пре прослеђивања тог обавештења надлежном органу претходно затражи сагласност узбуњивача, ако законом није прописано другачије. (Закон о заштити узбуњивача, члан 18, став 6)

У случају да узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, обрађивач предмета је дужан да **штити** податке о личности узбуњивача, као и свако друго лице које сазна податке о личности узбуњивача.

Такође, обрађивач предмета је дужан да узбуњивачу **предочи** да његов идентитет може бити откривен уколико поступање јавног тужилаштва не би било могуће без откривања идентитета узбуњивача.

Уколико је неопходно открити идентитет узбуњивача, обрађивач предмета је у обавези да о томе **претходно** обавести узбуњивача.

2.7 СВОЈСТВО И ПРОЦЕСНА ОВЛАШЋЕЊА УЗБУЊИВАЧА

Закон о заштити узбуњивача јасно прописује да узбуњивач може бити само физичко лице.

Међутим, Закон не дефинише **својство** и **процесна овлашћења** које узбуњивач као физичко лице има у кривичном поступку.

У складу са Закоником о кривичном поступку³, узбуњивач у кривичном поступку може бити :

- **подносилац пријаве**
- **оштећени**
- **сведок**

У зависности од својства које узбуњивач има, као и од фазе кривичног поступка, разликују се и његова процесна овлашћења.

Чланом 18. Закона о заштити узбуњивача прописано је право узбуњивача да буде обавештен о току и радњама предузетим у поступку, као и праву да присуствује овим радњама.

Наведена права узбуњивач има и у кривичном поступку.

³ „Службени гласник РС “ број 72 од 28.09.2011 и 55 од 23.05.2014.

То значи да узбуњивач има право на разматрање и разгледање списка, фотокопирање списка, односно достављање обавештења о току и исходу поступка по достављеној информацији (пријави). Међутим, у ком обиму и у ком тренутку, односно у којој фази поступка ће ово право бити омогућено узбуњивачу, зависи управо од процесног својства које узбуњивач има у кривичном поступку. Тако, на пример, уколико узбуњивач има својство оштећеног/сведока који није испитан у поступку, право на разматрање и разгледање, односно фотокопирање списка биће ускраћено док узбуњивач не буде испитан, а све у складу са одредбом члана 50. Законика о кривичном поступку.

2.8 РОКОВИ ЗА ПОСТУПАЊЕ

Рокови за поступање овлашћеног органа по достављању информације од стране узбуњивача прописани су чланом 18. Закона о заштити узбуњивача. Након што је информација, односно пријава достављена јавном тужилаштву, тужилаштво је дужно да по истој поступи **у року од 15 дана од дана пријема информације**.

Ако јавно тужилаштво коме је информација/пријава достављена није надлежно за поступање, проследиће информацију надлежном јавном тужилаштву **у року од 15 дана од дана пријема информације** и о томе обавестити узбуњивача. Јавно тужилаштво којем је информација прослеђена дужно да примењује **мере заштите** које је узбуњивачу обезбедило јавно тужилаштво које је информацију уступило.

Ако узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, тужилаштво које је примило информацију/пријаву од узбуњивача а није надлежно за поступање, дужно је да пре прослеђивања те информације надлежном јавном тужилаштву, **претходно** затражи сагласност узбуњивача, односно да му **предочи** да његов идентитет може бити откривен ако без откривања његовог идентитета поступање надлежног јавног тужилаштва не би било могуће.

Такође, прописана је дужност **обавештавања** узбуњивача о исходу поступка по његовој информацији/пријави.

2.9 ПОСТУПАЊЕ СА ТАЈНИМ ПОДАЦИМА

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

(Члан 20. Закона о заштити узбуњивача)

Информација може да садржи тајне податке.

Под тајним подацима се сматрају подаци који су у складу са прописима о тајности података претходно означени као тајни.

*Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач је **дужан** да се **прво обрати послодавцу**, а ако се информација односи на лице које је овлашћено да поступа по информацији, информација се подноси руководиоцу послодавца.*

*У случају да послодавац не поступи у року од 15 дана по информацији у којој су садржани тајни подаци, односно ако није одговорио или предузео одговарајуће мере из своје надлежности, узбуњивач се **може обратити овлашћеном органу.***

*Када су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач **не може узбунити јавност**, ако законом није другачије одређено.*

Законом о тајности података⁴ одређени су степени тајности и то: „Државна тајна“, „Строго поверљиво“, „Поверљиво“ и „Интерно“.

Указујемо да је одредбом члана 105 овог закона прописано да подаци и документи означени степеном тајности према ранијим законима задржавају врсту и степен тајности означен по ранијим прописима. Свакако, законом је прописана и обавеза руководиоца органа јавних власти да преиспитају ознаке тајности података и докумената у року од две године од дана ступања на снагу закона, са напоменом да ову обавезу сви руководиоци нису извршили.

У сваком случају и Законом о заштити узбуњивача и Законом о тајности података прописана је обавеза да су и **узбуњивачи и друга лица дужни да се придржавају општих и посебних мера заштите тајних података.**

⁴ „Службени гласник РС“ број 104/09

The image features a golden sculpture of a child sitting on the floor, looking upwards with hands clasped near their face. The child is positioned in the lower right quadrant. To the left and above the child is a large, abstract, golden structure with several pointed, cone-like shapes hanging down. The entire scene is bathed in a warm, golden light, creating a monochromatic effect. The background is slightly blurred, showing other parts of the sculpture.

IV
Обрасци



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____ бр.

____.20____ године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом информације (кривичне пријаве) коју сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, позивате се да приступите у ово тужилаштво дана _____, у _____ часова, кабинет бр. _____, ради појашњења одређених навода из информације.

Уколико нисте у могућности да се у наведено време одазовете позиву, потребно је да се јавите на број телефона _____.

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом информације (кривичне пријаве) коју сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, обавештавамо Вас да ово тужилаштво није надлежно за поступање .

Информација ће бити достављена _____ јавном тужилаштву, као стварно и месно надлежном за поступање у овом предмету.

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом информације (кривичне пријаве) коју сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, обавештавамо Вас да ово тужилаштво није надежно за поступање .

Потребно да се изјасните да ли сте сагласни да се Ваша информација проследи _____ јавном тужилаштву, као стварно и месно надлежном тужилаштву за поступање у овом предмету, с обзиром да нисте дали сагласност да се ваш идентитет открије.

Такође, обавештавамо Вас да Ваш идентитет може бити откривен уколико даље поступање надлежног јавног тужилаштва не би било могуће.

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Достављамо вам на надлежност и даље поступање информацију (кривичну пријаву), коју је овом тужилаштву доставило лице позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, са напоменом да подносилац није дао сагласност да се његов идентитет открије.

Подаци о идентитету подносиоца су посебно упаковани и дужни сте да се придржавате мера заштите.

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом информације (кривичне пријаве) коју сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, обавештавамо Вас да Ваш идентитет мора бити откривен у циљу даљег вођења кривичног поступка, како сте и упозорени нашим дописом бр. _____ од _____.



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом Вашег захтева за увид у списе предмета и фотокопирање списка, који сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, у предмету _____ формираном по Вашој информацији (кривичној пријави), обавештавамо Вас да можете приступити у ово тужилаштво дана _____, кабинет бр. _____ у _____ часова, ради остварења Вашег права .

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____.године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом Вашег захтева за увид у списе предмета и фотокопирање списа, који сте доставили овом тужилаштву позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, у предмету _____ формираном по Вашој информацији (кривичној пријави), обавештавамо Вас да у овој фази поступка ово право не можете остварити, из разлога што нисте испитани као сведок /оштећени .

Право на увид и списе предмета можете остварити након спровођења напред наведене доказне радње.

Име и презиме обрађивача предмета



Република Србија

_____ ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

____.бр.

____.20____. године

Београд

ПЕТАР ПЕТРОВИЋ

Адреса становања

Поводом информације (кривичне пријаве) коју сте доставили овом тужилаштву, позивајући се на права из Закона о заштити узбуњивача, обавештавамо Вас да је против окривљеног _____ :

- одбачена кривична пријава
- донета наредба о спровођењу истраге
- подигнута оптужница
- донета пресуда којом се окривљени оглашава кривим/ослобођа од оптужбе
- поступак обустављен услед.....

Име и презиме обрађивача предмета

A golden statue of a seated couple, likely from an ancient civilization, displayed in a museum. The statue is highly detailed, showing the faces and hands of the figures. The background is dark with some blurred figures of people, suggesting a gallery or museum environment. The lighting is warm and focused on the statue.

V

Разговор са
јавним тужиоцем

**Разговор с јавним
тужиоцем који је успешно
завршио први узбуњивачки
предмет у Србији**

Узбуњивач може бити једно од најпоузданијих „оруђа“ за тужилаштво

Радивој Каћански



Први предмет у Србији у којем су један узбуњивач и са њим повезано лице добили правоснажну заштиту у парничном поступку у исто време је први који је, захваљујући правовременој реакцији полиције и тужилаштва и великој помоћи узбуњивача, добио и кривичноправни епилог.

У Новом Саду су тако Марија Беретка и Зоран Пандуров добили потпуну заштиту која је потврђена и ревизијом пред Врховним касационим судом уз задовољење у кривичном поступку, пошто је функционер на чије су незаконите поступке указивали правоснажно осуђен.

Беретка и Пандуров су узбунили да у Новом Саду одређени „добро повезани“ појединци добијају незакониту заштиту органа управе тако што им се опраштају прекршајне казне због недозвољеног паркирања на зеленим површинама.

Марија Беретка је незаконитости приметила док је била на позицији надзорника у групи комуналне инспекције за заштиту и контролу јавних зелених површина, док јој је у пријави помагао Зоран Пандуров као повезано лице, тада правник у одсеку комуналне инспекције за комуналне системе.

Иако се као главни недостатак досадашње узбуњивачке праксе у Србији наводи управо мањак реакције органа гоњења на пријаве узбуњивача, новосадска полиција и тужилаштво у овом предмету нису заказали.

Поступак у основном тужилаштву водио је заменик тужиоца Радивој Каћански са којим смо разговарали о овом предмету као и о његовом виђењу узбуњивача. Господин Каћански је у међувремену упућен у Више јавно тужилаштво у Новом Саду, у Посебно одељење за сузбијање корупције.

Пиштаљка: Ви сте први тужилац у Србији који је званично комуницирао са узбуњивачима и окончао један случај. Можете ли нам рећи како се осећате као пионир у овој области?

Каћански: Свакако да сам задовољан и да ми импонује што сам имао прилику да „пробијем лед“ у овој области. Желео бих да институт узбуњивача има већу и ширу примену у тужилачкој и у опште кривичноправној пракси.

Пиштаљка: Да ли сте задужени овим предметом зато што сте већ имали нека ранија искуства са узбуњивачима?

Каћански: Предметом сам био задужен као члан антикорупцијског одељења тада у Основном јавном тужилаштву у Новом Саду. Када смо започели проактивну истрагу нисам имао ранија искуства са узбуњивачима, те сам се тада први пут суштински и упознао са одредбама Закона о заштити узбуњивача, њиховом улогом и правима у кривичном поступку.

Пиштаљка: Да ли сте се суочавали са неповерењем узбуњивача, знајући да за познату негативну перцепцију тужилаштва у јавности? Како сте разрешили евентуалне неспоразуме?

Каћански: Када сам се први пут сусрео са узбуњивачем Маријом Беретком и Зораном Пандуровом, који је био лице повезано за узбуњивачем, било је видљиво постојање дозе неповерења са њихове стране. Наиме, лице које је било предмет проактивне истраге и у вези са чијим незаконитим деловањем је Марија Беретка и реаговала као узбуњивач, био је на високој функцији у Граду - начелник свих инспекцијских служби и рекао бих да је постојало њихово подозрење у смислу да ће се одуговлачити поступак. Уверавао сам их да смо у фази прикупљања доказа,

да вршимо проактивну истрагу у сарадњи са полицијом и да ћемо инсистирати на подношењу кривичне пријаве када се за то стекну сви услови, с обзиром на то да је предмет био комплексан и требало је прегледати веома обимну документацију која је изузета. Када се то заиста и догодило, те када је започела истрага, неповерење се полако гасило.

Пиштаљка: *Каква је била улога узбуњивача у предмету? Да ли су вам помогли или одмогли?*

Каћански: Улога узбуњивача у овом предмету је заиста била кључна. Марија Беретка је била на таквој позицији да су незаконити акти, односно предмети решени на незаконит начин, буквално пролазили кроз њене руке, она их је евидентирала и разводила тако да је имала конкретна сазнања о незаконитостима која се врше, а која је пренела полицији. Надаље током поступка је дала изузетно квалитетан (прецизан и веродостојан) исказ у својству сведока, који је недвосмислено упућивао на окривљеног као извршиоца кривичног дела, што је, поред материјалних доказа, било од кључног значаја за исход поступка.

Пиштаљка: *Можете ли нам у детаље пренети ваше активности у овом предмету, претпостављам да би вашим колегама било занимљиво да чују које радње сте предузимали и како је текао предмет?*

Каћански: Како би се разумело које су активности предузете од стране тужилаштва, морам прво изнети чињенице којима смо располагали: мене и колегиницу који смо тада радили у антикорупцијском одељењу у ОЈТ Нови сад контактирао је начелник Одељења криминалистичке полиције и рекао да поступају по једној пријави лица које се представило као узбуњивач и која је пријавила да има сазнања о незаконитом поступању у Групи за контролу и заштиту јавних зелених површина Градске управе за инспекцијске послове, где је радила као референт у писарници. Навела је да зна за доста случајева када су поступајући комунални инспектори затицали непрописно паркирана возила на јавним зеленим површинама, након чега су сачињавали записник и фотодокументацију, те исту документацију доносили у одсек Комуналне хигијене, како би се предмети завели и процесуирали, на тај начин што се најпре утврђује ко је власник возила, а затим се том лицу доставља прекршајни налог, па уколико се по истом не поступи, подноси се захтев за покретање прекршајног поступка.

Међутим, уместо да се тако поступа, узбуњивач Марија Беретка је пријавила своја сазнања да је начелник свих инспекцијских служби у много наврата стопирао поступање у оваквим предметима и налагао да се исти незаконито архивирају.

Наиме, она је по налогу непосредног претпостављеног – шефа одсека (који је такође био окривљени у поступку), давала конкретне предмете које затражи начелник службе на увид, па када би након тога добила налог да се исти архивирају, лично сачињавала службене белешке. У тим белешкама је наводила да се обустављају управни и прекршајни поступци који се односе на остављена моторна возила (са конкретним подацима за свако возило), а затим је тражила да их начелник потпише пре архивирања. Овакве службене белешке начелник је прилично неформално и потписивао, након чега су се предмети архивирали, а у уписнику би за конкретан предмет стајала назнака „стопирао начелник“ или „архивирано по налогу начелника“.

Ове оптужбе су деловале врло конкретно и доказиво, те је све указивало да узбуњивач има директна и конкретна сазнања, пошто је као референт у писарници водила кретање списа и исте разводила.

Пиштаљка: Како сте извршили проверу ових навода? Да ли сте имали проблема у прикупљању доказног материјала?

Каћански: Пре него што је полиција приступила у просторије инспекције ради изузимања свих архивираних предмета, дошло је до уништења истих под непознатим околностима, те су пре него што је полиција ушла и изузела предмете, оригинали су већ били уништени и направљен је нови уписник и нови предмети – све са новим кошуљицама одн. омотима списа (видело

Узбуњивач
Марија Беретка
дала је изузетно
квалитетан
(прецизан и
веродостојан)
исказ у својству
сведока, који је
недвосмислено
упућивао на
окривљеног
као извршиоца
кривичног дела,
што је, поред
материјалних
доказа, било од
кључног значаја
за исход поступка

се да је све рађено на брзину јер је на свим предметима био исти рукопис и буквално иста оловка којом су исписиван уписник и предмети).

Стога, да узбуњивач није одмах по контакту са полицијом и тужилашвом благовремено фотокопирао целокупне омоте оригиналних списа са свим актима у истим пре него што су уништени, окривљени би у кривичном поступку могао да тврди да се у свим предметима ради у складу са законском процедуром (врше се провере власника возила, достављају се прекршајни налози и сл.) те би било крајње проблематично за тужилаштво да доказује да су ти новоформирани предмети заправо „оригинали фалсификата“.

Пиштаљка: *Ту је улога узбуњивача дошла до изражаја. Да ли је било још неких околности у предмету који нису ишли на руку починиоцима?*

Каћански: НН лица која су уништавала документацију направила су једну грешку – нису уништили стари оригинални уписник који је на срећу пронађен и изузет. Тај уписник они су називали „купусаром“. Захваљујући њему могли смо да констатујемо да располажемо копијама оригинала предмета који су уништени, а који су се у свему подударали са оригиналним уписником. Дакле, ми смо имали ситуацију да поседујемо копије оригиналних предмета које нам је доставио узбуњивач и оригинале фалсификата – који су накнадно сачињавани.

Био је одузет огроман број предмета и ми смо започели сравњивање оригинала уписника са копијама оригинала предмета па смо утврдили да се сви деловодни бројеви оних архивираних предмета где је постојала наведена службена белешка подударају са забелешкама у оригиналном уписнику у рубрици „примедба“ где је писало буквално „стопирао начелник Балабан“.

Овај посао је рађен веома дуго, јер су постојале десетине предмета са конфузним и нејасним забелешкама (понекад и нечитко својеручно писаним на омоту списа), а било је и ситуација где се подаци у предмету не слажу са стањем у уписнику. На крају је селековано 28 предмета у којима је била чиста ситуација и за које је наложено подношење кривичне пријаве. Морам да истакнем да ми је у овом големом послу који смо радили заједно са полицијом несебично помагала и колегиница из „КОР“ одељења Славица Добрић („КОР“ одељење – Посебно одељење за сузбијање корупције).

Касније је узбуњивач Марија Беретка и сведочила у поступку где је детаљно описала процес кретања списа, давања налога од стране начелника, сачињавања ових службених белешки како је истакла – „да се покрије“, ношења начелнику тих белешки које је овај потписивао, као и о начину архивирања предмета на незаконит начин. Прецизно је описала како процедуру која би требало да се примењује по закону, тако и ову која је рађена у конкретном случају и која је несумњиво затечена у 28 предмета.

Сматрам да је ово сведочење и материјална документација, односно копија документације која је благовремено обезбеђена пре уништења, била од кључног значаја да првоокривљени (начелник) у фази поступка након оптужења призна кривично дело, а што је даље резултирало закључењем споразума о признању кривичног дела и доношењем правноснажне осуђујуће пресуде.

Пиштаљка: У сваком случају честитке за успешно окончан случај. Да ли се иначе сусрећете са узбуњивачима у свом раду? Каква су Вам искуства?

Каћански: У свом раду након овог предмета, више се никад, на жалост, нисам сусрео са узбуњивачем у правој, садржинској пуноћи тог појма, као што је то био случај с Маријом Беретком. Искуства моја и других колега сада у Посебном одељењу за сузбијање корупције ВЈТ у Новом Саду су таква да многи потписници кривичних пријава себе називају узбуњивачима, односно тако се и представљају, иако та лица често износе одређене тврдње које нису поткрепљене доказима, нити је њихово радно ангажовање нити коришћење услуга државних и других органа, како то закон дефинише, такво да могу имати непосредан увид у евентуално извршење кривичног дела у смислу конкретног времена, места и начина на који се исто врши. Стога често поднесци и пријаве таквих лица не резултирају кривичним поступком.

Пиштаљка: Да ли Закон о заштити узбуњивача и уопште узбуњивачи могу помоћи пре свега посебним одељењима тужилаштва у сузбијању корупције?

Каћански: Као што могу помоћи расветљавању широког спектра кривичних дела, узбуњивачи нарочито могу помоћи у расветљавању тзв. коруптивних кривичних дела, како сарадњом са органима предистражног поступка, тако и у процесном својству сведока током истражног поступка и главног претреса. Као лице које покреће мотив да не прећути незаконитост коју види, уз одређени квалитет

Када размишљам о узбуњивачу, прво што ми пада на памет јесте да је то лице које је стручно на послу на ком ради, које познаје добро процедуре и прописе те може да уочи незаконитост и укаже полицији и тужилаштву где се могу пронаћи релевантни докази

сазнања којима располаже, узбуњивач може бити једно од најпоузданијих „оруђа“ за тужилаштво, како у преткривичном тако и у каснијим фазама поступка.

Пиштаљка: У пракси се често срећемо са феноменом лоше сарадње између узбуњивача, тужилаштва и полиције. Која је права мера и најбољи начин сарадње по Вашем мишљењу?

Каћански: Можда би требало размислити да ли се више може институционализовати сарадња између узбуњивача са једне стране и државних органа (првенствено тужилаштва и полиције) са друге, али оно што је сигурно то је да стално одржавање контаката са узбуњивачем, искрен разговор и омогућавање да се исти упозна са резултатима предистражног поступка и истраге свакако доприноси смањењу неповерења.

Пиштаљка: Када бих Вас питао, опишите ми једног узбуњивача, шта Вам прво пада на памет?

Каћански: Када размишљам о узбуњивачу, прво што ми пада на памет јесте да је то лице које је стручно на послу на ком ради, које познаје добро процедуре и прописе те може да уочи незаконитост и укаже полицији и тужилаштву где се могу пронаћи релевантни докази. Кад су у питању коруптивна кривична дела ја лично помислим на шефа финансијске службе, књиговођу-рачуновођу, секретара, односно таква лица која имају непосредан увид у финансијске токове и спровођење процедура (нпр. јавних набавки) у одређеној установи.

Овакво мишљење ми се потврдило и недавним боравком у САД, где сам у Чикагу имао прилике да упознам узбуњивача који је разоткрио махинације између здравствених установа и фармацеутских предузећа, при чему је финансијска документација и пролазила кроз његове руке.

Пиштаљка: Да ли сте можда затечени пажњом коју је добио предмет који сте успешно окончали?

Каћански: Након што је предмет злоупотребе службеног положаја начелника свих инспекцијских служби успешно решен, заиста је био предмет велике пажње како на конференцијама које су организоване у вези са заштитом узбуњивача, тако и у разним публикацијама које су га анализирале. Такође је видљива, и на светском нивоу, појачана пажња јавности за институт узбуњивача у последње време. Заиста се искрено надам да ће исти више заживети у кривичноправној пракси те да ћемо, како ја, тако и друге колеге, моћи да се похвалимо новим пресудама донетим захваљујући ангажовању капацитета узбуњивача.

Разговор водио Милан Павлица, адвокат Пиштаљке



VI

Искуства из
Сједињених Америчких
Држава

Кад се зачује пиштаљка, ћутање се прекида

Аутор: Амит Кабравала

Амит Кабравала (Ameet Kabrawala) је стални правни саветник у Канцеларији за међународну помоћ, усавршавање и професионалну обуку у правосуђу (OPDAT) Министарства правде САД (у даљем тексту: Министарство правде), у Америчкој амбасади у Београду, у Србији. Г. Кабравала дошао је у Америчку амбасаду из Федералног тужилаштва за Источни округ Њујорка у Бруклину, Њујорк, где је био заменик тужиоца САД (федералног тужиоца) у Одељењу за међународну борбу против наркотика и прања новца. Г. Кабравала је радио на широком спектру сложених кривичних предмета, укључујући преваре и финансијски криминал који су обелоданили узбуњивачи. Пре доласка у Министарство правде, г. Кабравала је радио као адвокат у адвокатској канцеларији „Landman Corsi Ballaine & Ford, P.C.“ на Менхетну и као судијски помоћник судије Кијоа А. Мацумота у Окружном суду САД за Источни округ Њујорка. Г. Кабравала је стекао звање доктора правних наука на Правном факултету у Бруклину и бachelора правних наука на Колеџу „Васар“.

Аутор се захваљује Владимиру Радомировићу и „Пиштаљци“ на томе што су му пружили могућности да објави овај чланак. Аутор се такође захваљује Волтеру Перкелу, сталном правном саветнику програма OPDAT у Србији за борбу против корупције и Мариси Моле Бостик, Фулбрајтовом стипендисти са Правног факултета Универзитета у Београду, за корисне коментаре на претходни нацрт овог чланка, као и Вери Гојковић на стручном преводу овог чланка са енглеског на српски језик. Гледишта и мишљења изнесена у овом чланку искључиво су гледишта и мишљења аутора и не одражавају нужно званичне политике, позиције или гледишта Министарства правде САД, Стејт департамента САД, Амбасаде САД, нити било које друге агенције или дела Владе Сједињених Америчких Држава.

Како узбуњивачи могу да помогну у откривању и борби против корупције, превара, ненаменског трошења средстава и злоупотреба позиције моћи

Узбуњивачи сваке године обелодањују информације о нелегалним, неетичким или непромереним радњама које се односе на широк спектар јавних и приватних институција.¹ У Сједињеним Америчким Државама, узбуњивачи су разоткрили скандале из области корупције, превара и несавесног пословања, између осталог и врло раширену корупцију у полицији,² велике преваре,³ преварну⁴ и небезбедну праксу⁵ у фармацеутској индустрији, загађену храну⁶ и лекове,⁷ безбедносне пропусте у нуклеарним електранама,⁸ као и злоупотребе у јавним набавкама.⁹

¹ У овом тексту, термин „узбуњивање“ означава обелодањивање нелегалних, неетичких или непромерених радњи или праксе у некој институцији, ка јавности или ка лицима која имају овлашћења. Реч „институција“ углавном се односи на било који правни субјект, укључујући и јавне и приватне правне субјекте и државне службе.

² Види нпр., Excerpts from the Testimony by Frank Serpico, N.Y. Times (December 15, 1971), <https://www.nytimes.com/1971/12/15/archives/excerpts-from-the-testimony-by-serpico.html>.

³ Види нпр., Министарство правде, саопштење за штампу Former Enron CEO Jeffrey Skilling Resentenced to 168 Months for Fraud, Conspiracy Charges (June 21, 2013), <https://www.justice.gov/opa/pr/former-enron-ceo-jeffrey-skilling-resentenced-168-months-fraud-conspiracy-charges>.

⁴ Види нпр., Министарство правде, саопштење за штампу, AmerisourceBergen Specialty Group Pleads Guilty to Distributing Misbranded Drugs and is Sentenced to Pay \$260 Million to Resolve Criminal Liability (September 27, 2017) (овај предмет је водио аутор); <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/amerisourcebergen-specialty-group-pleads-guilty-distributing-misbranded-drugs-and>; Министарство правде, саопштење за штампу, AmerisourceBergen Corp. to Pay \$625 Million to Settle Civil Fraud Allegations Resulting from its Repackaging and Sale of Adulterated Drugs and Unapproved New Drugs, Double Billing and Providing Kickbacks (October 1, 2018), <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/amerisourcebergen-corp-pay-625-milliona-settle-civil-fraud-allegations-resulting-its>.

⁵ Види нпр., Министарство правде, саопштење за штампу, Eli Lilly and Company Agrees to Pay \$1.415 Billion to Resolve Allegations of Off-label Promotion of Zyprexa - \$515 Million Criminal Fine is Largest Individual Corporate Criminal Fine in History; Civil Settlement up to \$800 Million (January 15, 2009, <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2009/January/09-civ-038.html>).

⁶ Види Renee Dufault, et al., Mercury from Chlor-alkali Plants: Measured Concentrations in Food Product Sugar (January 26, 2009), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2637263/> (где се открива присуство токсичне живе у узорцима кукурузног сирупа са високим садржајем фруктозе, који је један од најчешће коришћених заслађивача у обрађеној храни и напцима); види такође <https://www.foodwhistleblower.org/profile/renee-dufault/>.

⁷ Види нпр., Министарство правде, саопштење за штампу, Senior Executives of Medical Drug Repackager Sentenced for Defrauding Healthcare Providers – Top Executives Distributed Oncology Drugs Contaminated with Mold (Dec. 19, 2017), <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/senior-executives-medical-drug-repackager-sentenced-defrauding-healthcare-providers> (овај предмет је водио аутор).

⁸ Julie Miller, Paying the Price for Blowing the Whistle (February 12, 1995), <https://www.nytimes.com/1995/02/12/nyregion/paying-the-price-for-blowing-the-whistle.html>

⁹ Neely Tucker, A Web of Truth: Whistle-Blower or Troublemaker, Bunny Greenhouse Isn't Backing Down (Oct. 19, 2005), http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/18/AR2005101801796_pf.html.

Узбуњивачи су, несумњиво, најбоље средство за откривање корупције, превара, ненаменског трошења средстава, и злоупотреба позиције моћи.¹⁰ Овај чланак покушава да нагласи јединствену улогу коју узбуњивачи могу да одиграју приликом откривања кривичних дела, а истовремено наводи и практичне факторе које инспектори и тужиоци треба да имају на уму када поступају на основу легитимних пријава узбуњивача.

А. Значај узбуњивача

На глобалном нивоу све више се схвата да је помоћ узбуњивача неопходна за разоткривање и решавање проблема несавесног пословања. Наиме, резултати истраживања које је спровело Удружење сертифицираних истражитеља превара (ACFE) – највећа светска организација за борбу против превара – доследно показују да дојаве представљају главни механизам за откривање кршења закона. У извештају „Report to the Nations“ за 2018. годину, ово удружење је установило да је 40 одсто нелегалних радњи унутар институција по први пут откривено на основу дојава, насупрот 2 одсто које су открили полицијски органи.¹¹ Педесет одсто коруптивних предмета је по први пут откривено на основу дојава.¹² Код концепта узбуњивања, суштина је у томе да физичка лица – а не тужилаштва или полицијске службе – могу да упозоре на неку неправилност или криминалну радњу. То објашњава зашто све већи број земаља усваја прописе који имају за циљ заштиту и оснаживање узбуњивача.

¹⁰ Види генерално, Организација за економску сарадњу и развој ОЕЦД, Detection of Foreign Bribery – The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection (2017), <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm> (где се истражује улога коју узбуњивачи и заштита узбуњивача могу да одиграју код откривања корупције из иностранства када постоје правни оквири и одговарајући канали за пријављивање таквих случајева органима реда).

¹¹ У извештају „2018 Report to the Nations“ ACFE је испитао 2.690 стварних случајева „превара на радном месту“ из 125 земаља између јануара 2016. и октобра 2017. године. Извештај ACFE широко дефинише „превару на радном месту“ као коришћење „радног места за лично богаћење“ путем „намерне злоупотребе или погрешне примене“ ресурса или имовине институције послодавца. Ово удружење је такође установило да је (i) укупан губитак у испитаних 2.690 предмета премашио 7,1 милијарди долара и да је просечан губитак износио 130.000 долара, док је у 22 одсто случајева дошло до губитка од преко једног милиона долара; (ii) криминалне шеме су просечно трајале 16 месеци; и (iii) корупција је представљала најчешћу криминалну шему у свим регионима света у којима је вршено истраживање. Види ACFE Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2018), at 4-6, 17, <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2018/>

¹² *Id.* стр. 13.

У Сједињеним Америчким Државама, тужиоци се приликом откривања кривичних дела ослањају на многе ресурсе. Током последње деценије повећана је сарадња узбуњивача са Министарством правде САД и доказало се да су они драгоцен извор трагова у истрагама. Наиме, од 2010. године, узбуњивачи су Министарству правде сваке године званично пријављивали најмање 500 случајева, а само 2018. године пријавили су 645.¹³ Узбуњивачи су својим пријавама 2018. године уштедели више од 2,8 милијарди долара новца америчких пореских обвезника,¹⁴ и помогли су америчким федералним тужиоцима да у последњих 30 година одузму више од 59 милијарди долара. Без узбуњивача, амерички порески обвезници би због корупције, превара, ненаменског трошења средстава и злоупотреба преплаћивали неефикасне услуге – укључујући и услуге државних органа. Следећи кривични предмети илуструју како су узбуњивачи помогли да се открије и сузбије криминал у Сједињеним Америчким Државама.

1. Случај корумпираног општинског службеника из Чикага: од узбуњивања до осуде у кривичном поступку

У октобру 2010. године, један службеник фирме „Редфлекс трафик системс“ (Redflex Traffic Systems), једног од водећих добављача уређаја за контролу саобраћаја, обелоданио је јавну корупцију тако што је једним новинама детаљно описао како је фирма „Редфлекс“ једном високом функционеру града Чикага плаћала луксузне годишње одморе и мито да би добила уговоре са градом.

Ова шема је почела 2003. године, када су на чикашким улицама постављене камере које контролишу проласке кроз црвено светло.¹⁵ Џон Билс – тада виши општински функционер задужен за управљање уговорима за постављање и рад камера – у томе је видео је прилику за личну добит. Уместо да служи јавном

¹³ Министарство правде, *Fraud Statistics Overview (October 1, 1986 - September 30, 2018)*, <https://www.justice.gov/civil/page/file/1080696/download>

¹⁴ Министарство правде, саопштење за штампу, *Justice Department Recovers Over \$2.8 billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2018 (December 21, 2018)*, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-28-milijardi-false-claims-act-cases-fiscal-year-2018>.

¹⁵ Камере за контролу проласка кроз црвено светло аутоматски фотографису возило које уђе у раскрсницу када је на семафору упаљено црвено светло и тако формирају фотографски доказ који помаже властима приликом спровођења саобраћајних прописа.

интересу, Билс је користио службени положај за остваривање личног интереса. Направио је вишегодишњи незаконити аранжман са „Редфлексом“ у оквиру кога је уносне градске послове пребацивао „Редфлексу“ у замену за готовину и друге

Једна тврдња узбуњивача која може да делује нејасно или неосновано могла би бити тек „врх леденог брега“ распрострањених неправилности или несавесног пословања у оквиру неке институције

личне користи. Вођен похлепом, Билс је у џеп ставио преко 500.000 долара готовине и остварио друге користи у облику бесплатних obroка, боравака у хотелима, авионских карата, дружења на голф теренима, куће за одмор и уносног посла у приватном сектору после пензионисања из градске службе. Годину за годином — готово читаву деценију — Билс је користио свој положај јавног службеника да стиче личну корист, чиме је градски буџет оштећен у вишемилионском износу.¹⁶

Међутим, после онога што је обелоданио узбуњивач, Билс је коначно откривен и кривично гоњен. После темељне истраге и двонедељног суђења, Билс је осуђен на десет година затвора без могућности условног отпуста за кривична дела: удруживање ради тражења и прихватања мита, примање мита, превара, пореска превара и изнуда. Такође је наређено одузимање нелегално стеченог износа од 680.107 долара, као и плаћање одштете граду у износу од 2.032.959 долара, за колико је оштећен градски буџет.¹⁷

2. Случај неправилности у пословању привредног друштва: пријаве узбуњивача омогућавају заштиту јавног интереса и изградњу културе поштовања прописа

Предмет Билс и други слични случајеви не би могли бити успешно откривени или кривично гоњени без информација које обелодане узбуњивачи и новинари. У том смислу, судски поступак против Џона Билса представља пример предмета

¹⁶ Види *United States v. Bills*, 14-CR-135, 2016 WL 3362493 (N.D. Ill. June 13, 2016) (тужиочев извештај о личној и кривичној историји осуђеног лица који се судији предаје пре рочишта за изрицање казне ради расветљавања свих аспеката који би могли да утичу на одмеравање казне).

¹⁷ Види *Bills*, 14-CR-135, Criminal Judgment, Electronic Case Filing (ECF) Document No. 235.

за узор данашњим предметима из области корупције, превара и финансијског криминала. Последњих година, криминалци су постали изузетно вешти јер схватају да више не могу да се извуку ако врше кривична дела која су очигледна и која се лако могу открити. Због тога су тужиоци и истражитељи заузели проактивнији приступ и користе сва законска средства да обезбеде примену закона.

Узмимо, на пример, предмет *United States v. AmerisourceBergen Corporation, et al.*, против једног од највећих америчких фармацеутских предузећа за велепродају лекова, које је у то доба заузимало 11. место на листи *Fortune 500*.¹⁸ Овај предмет, који су водили аутор и његове колеге из Федералног тужилаштва за Источни округ Њујорка¹⁹, формиран је на основу пријаве једног узбуњивача. Тај узбуњивач је открио сложену кривичну шему превара и подмићивања која је омогућавала пружаоцима здравствених услуга да државним програмима здравственог осигурања дупло наплаћују дозе лекова коришћених у хемиотерапији за лечење оболелих од рака. Истрага, која се у почетку водила због „издавања дуплих рачуна“ и подмићивања, временом је проширена и разоткрила је непрописне услове рада у просторијама у којима се производе лекови фирме „АмерисорсБерген“ (*AmerisourceBergen*), а који су, између осталог, обухватили нехигијенске услове производње који су угрожавали пацијенте оболеле од рака широм земље.²⁰ Информације које је обелоданио узбуњивач биле су изузетно важне и помогле су тужиоцима да обезбеде склапање споразума о признању кривичног дела са тим правним лицем,

Немојте
кршити
обећања
и водите
рачуна да
не обећате
превише, а
да урадите
премало

¹⁸ *Fortune 500* је листа коју једном годишње израђује и објављује часопис Фортуне, на којој се 500 највећих америчких привредних друштава рангира по укупним приходима за одговарајућу фискалну годину.

¹⁹ Аутор је био задужен за кривичну истрагу и судски поступак против „*AmerisourceBergen Specialty Group*“ (*ABSG*), великог предузећа у власништву „*AmerisourceBergen Corporation*“. <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/amerisourcebergen-specialty-group-pleads-guilty-distributing-misbranded-drugs-and>.

²⁰ У кривичној пријави против фирме „АмерисорсБерген“ наводе се нестерилни услови унутар наводно стерилног окружења у коме се производе лекови, укључујући и присуство отворених и одбачених ханзапласта, „Еплових“ „ајпода“ и слушалица, жвакаћих гума, грођане масти и личних козметичких производа. Испитивањем, које је фирма „АмерисорсБерген“ спровела сама, утврђено је постојање контаминације гљивицама и бактеријама. Без обзира на то, ова фирма није обавила даља испитивања како би утврдила да ли је контаминација бактеријама и/или гљивицама ефикасно уклоњена. *United States v. AmerisourceBergen Specialty Group, LLC*, 17-CR-507 (E.D.N.Y.), <https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/999507/download>.

новчану казну у кривичном поступку од 210 милиона долара, одузимање имовине у кривичном поступку у износу од 50 милиона долара, као и казну у грађанском поступку у износу од 625 милиона долара, што значи да је ово привредно друштво у кривичном и грађанском поступку заједно кажњено са укупно 885 милиона долара.²¹

Фирма „АмерисорсБерген“ такође је морала да изради и спроведе програм праћења усклађености пословања са прописима и стандардима, као и да се уведе етички програм који ће омогућити узбуњивање.²² Програм праћења усклађености пословања осмишљен је тако да се (i) спречи, открије и исправи кршење закона и пословне политике; (ii) спроведе ревизија и надзор над ефикасношћу пословне политике; (iii) обезбеди механизам за унутрашње пријављивање сумњивих или непримерених радњи како би се омогућило њихово благовремено откривање и решавање; и (iv) обезбеди предузимање одговарајућих корективних мера како би се спречило несавесно пословање у будућности. „АмерисорсБерген“ је такође морао да на својој интернет страници на видљивом месту објави обавештење у коме се тражи од јавности да се пријаве „сви сумњиви поступци компаније и/или [њених] запослених“.²³

Б. Оснаживање узбуњивача у Србији

Србија је препознала важну улогу коју узбуњивачи имају у разоткривању незаконитих радњи. У новембру 2014. године, Србија је усвојила Закон о заштити узбуњивача,²⁴ чија је примена почела у јуну 2015. године. Стручњаци овај закон хвале као “златни стандард” због снажних мера заштите које пружа.²⁵ После усвајања

²¹ Види фусноту 5, у тексту изнад.

²² *United States v. AmerisourceBergen Specialty Group, LLC*, 17-CR-507 (E.D.N.Y.), Plea Agreement, Exhibit C, Compliance Program, <https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/999512/download>.

²³ *Id.*

²⁴ Закон Републике Србије о заштити узбуњивача дефинише узбуњивање као „откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера[.]” „Сл. гласник РС“ бр. 128/2014, члан 2 став 1.

²⁵ Види Don Butler, Guess Which Country is a Surprising Gold Standard for Whistleblowers, *Ottawa Citizen* (December 6, 2016), <https://ottawacitizen.com/news/local-news/guess-which-country-is-a-surprising-gold-standard-for-whistleblowers> (где се цитира Том Дивајн, правни директор Пројекта за одговорну власт и водећи међународни експерт за заштиту узбуњивача); види такође Vladimir Radomirović, For Every Truth There is a Source, 71 *Nieman Reports* 1, at 7 (2017), <https://niemanreports.org/wp-content/uploads/2017/03/NR-Winter-2017.pdf> (објавила Фондација за новинарство „Ниман“ на Универзитету Харвард) (у даљем тексту: „Радомировићев извештај“).

закона у Србији, Европска комисија је предложила нову регулативу која ће ојачати заштиту узбуњивача широм ЕУ.²⁶

Закон Републике Србије о заштити узбуњивача омогућио је обичним грађанима који су показали изузетну храброст да проговоре. Узмимо, на пример, случај др Борка Јосифовског, који је пре више од једну деценију отпуштен са свог радног места директора београдске Хитне помоћи после обелодањивања коруптивне спреге између лекара и погребних предузећа.²⁷ Према речима др Јосифовског, лекари запослени у јавној служби добијали су новчане накнаде како би погребним предузећима давали адресе и бројеве телефона ожалошћених породица и на тај начин им омогућили да продају погребне услуге непосредно након смрти.²⁸ Једна породица је чак пријавила да их је погребно предузеће позвало телефоном само неколико минута после смрти њиховог ближњег.²⁹ У неким случајевима, тешко болесним пацијентима је наводно ускраћивана неопходна стручна нега због тога што су лекари били у спрези у којој су примали новац. Овај случај никад до краја није у потпуности истражен.³⁰

Да ли је Закон о заштити узбуњивача Републике Србије ефикасан видеће се на основу тога да ли омогућава обелодањивање корупције. Према истраживању које је у читавој Србији 2018. године спровела Америчка агенција за међународни развој (у даљем тексту: истраживање УСАИД-а), за српске грађане корупција представља један од најважнијих проблема. Више од 80 одсто испитаника сматра да се утицај корупције на српско друштво креће у распону од „умереног“ до „веома великог.“³¹ Шездесет два одсто српских грађана које је испитао УСАИД рекло је да корупција има „велики утицај“ на њихов породични и лични живот и да је „неподношљива.“³²

26 Европска комисија, саопштење за штампу, Whistleblower Protection: Commission sets new, EU-wide Rules (April 23, 2018), https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm.

27 Види Радомировићев извештај, види такође Al Jazeera Balkans, Они побеђују: Borko Josifovski (October 15, 2018), <https://www.youtube.com/watch?v=t96N8uevXgs>

28 Види Радомировићев извештај.

29 *Id.*

30 Снежана Ђурић и Соња Гочанин, Држава избегава да испита да ли лекари сарађују са погребницима (23. октобар 2016), <https://pistaljka.rs/home/read/572>.

31 USAID, Перцепција грађана о борби против корупције (18. децембар 2018), http://www.mc.rs/upload/events/2018/decembar/CeSID_%20USAID_GAI_prezentacija_111218_SR.pdf. У оквиру истраживања које је спровео УСАИД, користећи упитник од 103 тачке, између 27. октобра и 10. новембра 2018. испитано је 1.193 пунолетних држављана Србије. *Id.* стр. 2.

32 *Id.* стр. 5.

У готово свим главним сегментима српског друштва, као што су образовање, здравствена заштита, грађевинарство, саобраћај и правосуђе, постоје веродостојни подаци о постојању корупције.³³ Зашто онда нема више оних који би били спремни да проговоре? Према истом истраживању УСАИД-а, 31 одсто испитаника наводи да не би пријавили државног службеника који тражи мито јер се „ништа не би променило“, 22 одсто каже да би било „тешко доказати тражење мита“³⁴ а 18 одсто каже да би се „бојали последица“.³⁵ Ипак, грађани Србије препознају важну улогу коју узбуњивачи играју у спречавању и борби против корупције – 85 одсто је одговорило да би јачање заштите узбуњивача могло да смањи корупцију у Србији.³⁶ Ове цифре су сличне у целој југоисточној Европи.³⁷

Дакле, шта би органи кривичног гоњења могли да ураде боље? Једноставно речено, тужиоци и инспектори треба да раде ефикасно, како са узбуњивачима, тако и међусобно, да поступају по веродостојним дојавама и да покажу резултате.

В: Ефикасан рад са узбуњивачима

Тужиоци и инспектори треба да виде узбуњиваче као сведоке са јединственим знањем, који могу да обезбеде поглед изнутра који је неопходан за истраживање и процесуирање корупције, превара и сличних сложених кривичних дела. У наставку текста препоручују се начини за ефикаснији рад тужилаца и инспектора са узбуњивачима у циљу откривања кривичних дела.³⁸

³³ *Id.* стр. 13.

³⁴ *Id.* стр. 17.

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.* стр. 16.

³⁷ Види генерално, Radu Cotici, Ph.D. (editor), Regional Cooperation Council, Public Attitudes to Whistleblowing in South East Europe: Data Analysis of Opinion Survey about Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers (2017), <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2017/04/2017-04-10-Whistleblowing-Web-Final.pdf>.

³⁸ Вашингтонска невладина организација Пројекат за одговорну власт (ГАП) израдила је три вредна приручника о узбуњивању – један за новинаре, други за организације од јавног интереса и трећи за запослене у државним службама за науку, животну средину и природне ресурсе. Иако су израђени за кориснике у САД, ови материјали пружају корисне информације које се могу применити на шири аудиторјум. <https://www.whistleblower.org/whistleblower-guides/>

1. озбиљно схватите пријаве узбуњивача

Дојаве узбуњивача често садрже информације које могу бити помало нејасне, и у почетку може изгледати да њихове тврдње нису поткрепљене. Од пресудне је важности, међутим, да се њихове пријаве схвате озбиљно јер једна тврдња која може да делује нејасно или неосновано могла би бити тек „врх леденог брега” распрострањених неправилности или несавесног пословања у оквиру неке институције. Посао тужилаца и инспектора је да или прате трагове у истрази, или да непристрасно одбију да започну кривично гоњење уколико за то нема законских услова.

Узбуњивачи могу да помогну у откривању мреже неправилности у оквиру неке институције. Они могу да помогну да се објасне поступци који делују легитимно, али су, у ствари, незаконити. На пример, у контексту злоупотреба у јавним набавкама, узбуњивачи могу да објасне знаке упозорења, што укључује и рачуне за услуге које никад нису пружене; нетачне изјаве о квалификацијама или искуству привредног друштва дате у циљу добијања посла на тендеру; обезбеђивање мањкавих испорука или материјала; пропусте приликом испитивања и контроле квалитета; фалсификате докумената и њихове измене или израву лажних докумената; неправилности у подацима из електронског рачуноводства; и неуобичајене шеме плаћања.

2. Изградите поверење

Изградња поверења је неопходна за сваки однос, а то се још више односи на рад са узбуњивачима, од којих ће се тражити да потпуним странцима причају о врло личним – и често узнемирујућим – стварима. За многе узбуњиваче, ово може бити први сусрет са тужиоцем или полицијским службеником. Као и други сведоци, узбуњивачи морају да буду довољно сигурни како би могли да уложе ментални и емоционални напор који је потребан да би описали детаље кривичних дела и несавесног пословања. Уместо да разговор започнете баналним биографским подацима, размислите о изградњи пријатељског односа – и поверења – избором одговарајућег тона, проналажењем заједничког интересовања или искуства, праћењем невербалних сигнала и показивањем саосећања. Размислите о томе да први разговор почнете тако што ћете узбуњивача или сведока, на начин који га не

угрожава, замолити да каже нешто о себи. Ово га делом може ослободити почетне узнемирености. Поред тога, важно је описати начин на који ће разговор тећи, јер узбуњивачи често нису упознати са правним системом. На пример, узбуњивачу можете ставити до знања да сте му захвални на прилици да разговарате, да се надате да ћете боље разумети детаље онога што је открио и да ћете разговарати о будућим корацима.

Током сваког разговора – било да је у питању узбуњивач, оштећени, сведок или осумњичени – активно слушање је једна од основних компоненти изградње поверења. Да би проговорили, људи морају да осете да их неко слуша.³⁹ Активно слушање је усредсређивање на говорника и његово прихватање. Ако вас бележење омета, замолите неког другог да бележи. Изградња поверења значи постављање отворених и несугестивних питања, постављање додатних питања ради разјашњења или дубљег истраживања без ометања тока разговора, као и резимирање изговореног како бисте се уверили да сте добро разумели сведока.⁴⁰ То значи да мање говорите, а више слушате.

3. Одржавајте поверење

Поверење се мора активно одржавати јер оно није загарантовано пошто се једном успостави. Поверење се може одржавати путем редовних састанака лицем у лице, редовног информисања о тренутној ситуацији и „поштовања свих обавеза, од планирања времена до значајних обавеза” или „обавештавања унапред” ако нека обавеза мора да се прилагоди.⁴¹ Другим речима, немојте кршити обећања и водите рачуна да не обећате превише, а да урадите премало. Слично томе, будите искрени са узбуњивачима, и на самом почетку и у свим интеракцијама, укључујући и у вези с тим да ли можете или не можете да одржите њихов идентитет тајним или обезбедите заштиту и привремене мере.⁴²

39 GAP, *Working with Whistleblowers – A Guide for Journalists* (2017), at 20, <https://www.whistleblower.org/wp-content/uploads/2017/11/whistleblowerguidejournalism.pdf>

40 На пример, тужилац може да пита, „Хоћу да се уверим да сам Вас добро разумео. Да ли сте хтели да кажете ово?”

41 Види GAP, *Working with Whistleblowers – A Guide for Journalists*, str. 19.

42 Види *id.*

Поверење се развија у оба смера. Тужиоци и инспектори морају бити свесни да узбуњивачи, као и сви сведоци, могу бити пристрасни или имати личне мотиве који могу да доведу до лажних или непотпуних информација, или информација које доводе у заблуду. Стога је преко потребно проверити и потврдити оно што било који сведок каже.

4. Поткрепите све

Поткрепљујући докази су они докази који подржавају или јачају значење, тачност, аутентичност или истинитост неког другог доказа, укључујући и сведочење. Поткрепљујући доказ може бити неки предмет, нпр. исправе или финансијска документација. Слично томе, поткрепљујући доказ може бити и изјава сведока или сведочење које се поклапа са описом догађаја који је дао неки други сведок. Ако се може доказати да су два сведока (или више њих) били раздвојени и да нису били у дослуху или да нису чули изјаву оног другог, њихове изјаве могле би се прихватити као узајамно поткрепљујући описи истог догађаја или чињенице. Иако закон можда не тражи поткрепљивање доказа, такви докази су од кључне важности у кривичним предметима јер помажу суду да утврди чињенице ван разумне сумње. Наиме, током припреме за оптуживање или суђење, тужиоци у САД редовно утврђују главне елементе које је истакао узбуњивач или сведок и супротстављају их изјавама других сведока и објективним доказима, укључујући финансијску и банкарску документацију, електронску пошту, телефонске листинге, симуловане куповине, тајна снимања и слично. Ово им омогућује да утврде који докази су поткрепљени и да се припреме за суђење.

Изузетно је важно да инспектори и тужиоци пронађу све доказе који могу да поткрепе чињенице о којима сведочи узбуњивач.⁴³ Ако узбуњивач идентификује друге могуће сведоке или трагове, тужиоци су дужни да траже изјаве од тих сведока и да прате те трагове. Не само што ће овај процес омогућити да се испита тачност

Узбуњивачи, као и сви сведоци, могу бити пристрасни или имати личне мотиве који могу да доведу до непотпуних информација. Зато је потребно проверити и потврдити оно што било који сведок каже.

⁴³ Ово се једнако може применити на изјаве које дају оштећени, сведоци или окривљени сарадници.

и веродостојност изјава узбуњивача већ ће, неизбежно, довести и до откривања других доказа. Поред тога, ако узбуњивач идентификује потенцијално битне документе, поруке из електронске поште, финансијску документацију и друге ствари, једнако је важно да се те ствари потраже путем, између осталог, налога тужиоца, наредби суда и налога за претрес. У том смислу, узбуњивачи представљају важан извор информација који је неопходан за обезбеђивање чињеничног основа за друге доказне радње или друге начине доказивања које нареди суд. Тужиоци, међутим, треба да воде рачуна да узбуњивачу не открију информације које током истраге добију из других извора осим ако то није неопходно за стварно напредовање истраге. Тиме се омогућује побијање навода да су такви независни докази утицали на памћење или сведочење узбуњивача, што јача његов кредибилитет.

У Сједињеним Америчким Државама – као и у Србији – тужиоци су задужени за кривично гоњење и, на крају за „остваривање правде.”⁴⁴ Дужности, одговорности и приоритети тужилаца повремено се разликују од полицијских, иако њихов заједнички успех зависи од блиске сарадње. Приоритети и ресурси полиције, опет, често не дају довољно времена за вођење сложених или осетљивих истрага.

У таквим случајевима тужиоци морају бити креативни. Они, на пример, треба да размотре следеће технике и појединачно и заједно: (i) коришћење информација из отворених или јавно доступних извора, као што су привредни регистри и катастарске евиденције; (ii) тражење помоћи од других полицијских јединица, као што су специјализоване јединице за борбу против корупције; (iii) сарадња са самосталним републичким органима и независним телима, као што су порески органи и финансијско-обавештајна служба;⁴⁵ (iv) коришћење лица запослених у тужилаштво

⁴⁴ Види генерално, Preet Bharara, *Doing Justice: A Prosecutor's Thoughts on Crime, Punishment, and the Rule of Law* (2019).

⁴⁵ Закон Републике Србије о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који је усвојен 2016. и примењује се од 2018. године, овлашћује тужиоце да проактивно истражују кривична дела из области корупције и привредног криминала. Између осталог, овај закон захтева од 13 институција да одреде службенике за везу који ће бити задужени за остваривање лакше комуникације и сарадње са матичним институцијама у кривичним предметима. Те институције су: Пореска управа, Управа царина, Управа за спречавање прања новца, Народна банка Србије, Централни депо и клиринг хартија од вредности, Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Агенција за борбу против корупције, Републички геодетски завод, Агенција за привредне регистре, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање и Републички фонд за здравствено осигурање. Овај закон омогућује ефикаснију и делотворнију сарадњу између тужилаца, полиције и релевантних државних служби, укључујући и сарадњу приликом обезбеђивања докумената, информација и сведочења.

за проналажење и вођење добровољних разговора са сведоцима; (v) коришћење стручњака из сопствених редова или финансијских форензичара за прикупљање и оцењивање доказа; (vi) тражење помоћи од организација цивилног друштва, као што је „Пиштаљка”,⁴⁶ која на јединствен начин комбинује правно заступање узбуњивача и истраживачко новинарство; и (vii) директан рад са узбуњивачима и њиховим правним заступницима.⁴⁷ Једноставно речено, тужиоци треба да прикупе информације из свих могућих извора у складу са законом, водећи рачуна о томе да прикупљени докази буду законити.

Када узбуњивач почне да сарађује са тужиоцима и полицијом, важно је не користити га као представника истражног тима који ће, док прикупља информације, кршити права или привилеговане односе неког лица. Тужиоци стално треба да имају на уму да се право физичких и правних лица да не буду изложени неоправданим претресима државних органа може примењивати када узбуњивач на основу упутстава истражних органа ради на прикупљању информација, докумената или других доказа. Уколико се сматра да је узбуњивач представник тужилаштва – односно да делује за рачун истражног тима – права његовог послодавца могу бити прекршена ако се без наредбе обави претрес послодавчеве имовине. Слични обзир се примењују и у случајевима када узбуњивач може да омета привилеговане или поверљиве односе неког лица, као што је комуникација између адвоката и клијента. Да би утврдили да ли постоји представнички однос, тужиоци треба да размотре (i) да ли је неки члан истражног тима већ знао за ту интрузивну радњу и на њу прећутно пристао, и (ii) да ли је циљ узбуњивача био да помогне органима реда, а не да ради на остваривању сопствених циљева.⁴⁸ Предузимањем ових мера предострожности може да се предупреди изузимање доказа које је прикупио узбуњивач у будућем поступку пред судом или на суђењу.

⁴⁶ <https://pistoljka.rs/>

⁴⁷ Вашингтонска невладина организација Пројекат за одговорну власт саветује да узбуњивачи треба да разговарају са адвокатом који је искусан у пружању помоћи узбуњивачима. Види GAP, Working with Whistleblowers – A Guide for Journalists, str. 19. Такав савет ће узбуњивачу помоћи барем да донесе обавештене одлуке о томе да ли ће и коме обелоданити информације, као и о ризицима обелодањивања информација.

⁴⁸ Види Jennifer Cobb & Myra L. McKenzie-Harris, Ethical Implications of Document Use in Whistleblower and Retaliation Litigation, 31 ABA J. Lab. & Emp. L. 471, 479 (2016).

5. Израдите план рада на истрази

Истрага се мора планирати како би била ефикасна и исправно спроведена. Да би планирање било ефикасно тужиоци треба да почну рад на истрази имајући на уму њен крај – односно, шта мора бити доказано, против кога и како. План рада на истрази олакшава постизање овог циља.

Широко гледано, план рада на истрази је неформална скица начина на који ће се водити истрага. У њему се наводе (i) питања и чињенице које треба да буду доказане, (ii) могуће оптужбе, (iii) потенцијални извори информација и доказа, (iv) редослед обезбеђивања доказа и изјава сведока, (v) ко ће бити одговоран за спровођење конкретних доказних радњи, и (vi) када ће рад бити окончан. У њему се такође утврђује које информације и докази су већ прикупљени, а које информације тек треба прикупити да би се доказала могућа кривична дела. План рада на истрази је „живи документ” који треба редовно ажурирати после сваког битног корака у истрази.

Паралелно са планом рада на истрази, тужиоци и инспектори морају да се припремају за разговоре са сведоцима. У Сједињеним Америчким Државама, тужиоци обично раде са инспекторима на изради скице циљева разговора, питања или тема које намеравају да покрију и признања или изјава које би желели да добију. Ако је лице са којим се води разговор израдило неке документе или може да их објасни, на пример поруке из електронске поште, тужиоци и инспектори ће унапред прегледати такве документе и имаће их код себе да би могли да их покажу сведоку или осумњиченом током разговора. Припрема је кључ за успех сваког разговора. Током разговора, међутим, једнако је важно активно слушати и не бити роб скице тока разговора. Исти ниво флексибилности примењује се и на план рада на истрази.

6. Будите проактивни

Успех у судском поступку не пада с неба – до њега се долази радом. Тужиоци и инспектори имају дискреционо право да воде истраге да би утврдили да ли је неко физичко или правно лице прекршило, крши или намерава да прекрши закон. Они су овлашћени да прикупљају и следе трагове у истрази од узбуњивача, медија, регулаторних тела, ревизора, финансијских институција и других извора. У циљу

изградње успешних предмета, тужилачки и полицијски органи морају да проактивно делују, критички размишљају и заједно раде на испитивању сведока, планирању истражних и оперативних активности, вођењу паралелних финансијских истрага и идентификацији имовине проистекле из кривичног дела коју треба одузети.

Г. Позив на акцију

Откривање и сузбијање корупције, превара, ненаменског трошења средстава и злоупотреба представља сталан изазов за полицијске и тужилачке органе у целом свету. Практично искуство показује да су узбуњивачи неопходни за откривање и борбу против криминала, нарочито у данашње време, када криминалци осмишљавају све сложеније криминалне шеме и траже начине да избегну откривање. Докази, међутим, исто тако показују да ће се људи устручавати да проговоре ако мисле да ће њихове речи остати без последица. Због своје јединствене позиције, јавни тужиоци и инспектори омогућавају узбуњивачима да проговоре, док истовремено настоје да остваре правду и унапреде интересе јавности. Сада вам само преостаје да прионете на посао.

VII

Пракса правног саветовалишта Пиштаљке



И сами узбуњивачи, као и стручњаци, препознају сарадњу са тужилаштвом као кључни моменат у истраживању корупције

Неки од узбуњивача којима је Пиштаљка у протеклих пет година пружала бесплатну правну помоћ указивали су на спорост и незаинтересованост јавних тужилаштва да испитају наводе из њихових пријава. Узбуњивачи су такође тврдили да јавни тужиоци нису контактирали са њима да појасне наводе из пријаве нити да евентуално доставе додатне доказе за своје тврдње. И сами узбуњивачи, као и стручњаци, препознају сарадњу са тужилаштвом као кључни моменат у истраживању корупције.

Узбуњивачке пријаве одбацују се кад тужилац оцени да пријављено дело није кривично дело које се гони по службеној дужности. У тим случајевима узбуњивач се упућује на приватну тужбу, иако је извесно да узбуњивачи немају могућности да се у овакву борбу упуштају сами, нити би они требало то да раде уместо државних органа. Други најчешћи исход је одбацивање пријаве уз образложење да нема довољно доказа, иако није ни покушано да се узбуњивач искористи за прибављање тих доказа. У оба случаја, узбуњивачи овакву реакцију виде као недостатак воље државе да се избори са корупцијом.

Због забуне која постоји у широј јавности али и у делу стручне јавности треба нагласити разлику између сведока-сарадника и узбуњивача као сведока у кривичним поступцима. Окривљени сарадник, или како се у јавности чешће назива сведок-сарадник, починилац је кривичног дела који у замену за умањење казне или другу врсту услуге пружа тужилаштву доказе и информације. Узбуњивач није сведок-сарадник, јер он није извршилац кривичног дела већ је он управо онај ко то дело разоткрива ризикујући своју безбедност и тиме што помаже тужилаштву у прибављању доказа за откривање кривичног дела. Ова разлика се увек мора имати на уму и узети у обзир у комуникацији и поступању са узбуњивачем.

Узбуњивачи такође указују и на проблем изостанка обавештења о одбаченој пријави. Наиме, тужилаштва узбуњиваче не обавештавају да је њихова пријава одбачена, јер узбуњивачи нису имали својство оштећеног лица према Законик у кривичном поступку (даље у тексту ЗКП), па тужилаштва нису сматрала потребним

да их обавесте. У узбуњивачким предметима овакво поступање може чак и да угрози безбедност самог узбуњивача због чега Закон о заштити узбуњивача и налаже да је надлежни орган дужан да обавештава узбуњивача о току поступка. Тужиоци посебно морају имати на уму осетљивост ових предмета и опасност коју они представљају за безбедност узбуњивача. Наравно не треба никако заборавити ризике којима се излажу сами тужиоци.

Пасивност тужилаштва у испитивању узбуњивачких пријава делује обесхрабрујуће на потенцијалне узбуњиваче и заштиту узбуњивача чини непотпуном. Десетогодишње искуство Пиштаљке показује да за узбуњиваче њихова лична радно-правна заштита, коју им сада пружа Закон о заштити узбуњивача, није приоритетна. Приоритет за узбуњиваче је испитивање информација које обелодањују и због чега су спремни да жртвују личну егзистенцију и безбедност. Зато колико год била успешна њихова заштита по Закону о заштити узбуњивача, о комплетној и попуној заштити можемо говорити тек када се оно што они пријављују и због чега су ризиковали све у животу, испита и када се починиоци коруптивних дела проведу правди. Све друго неће бити довољно.

Ипак, неопходно је истаћи да је Закон о заштити узбуњивача (даље у тексту ЗЗУ) у досадашњој пракси доказао да остварује своју суштину и да су узбуњивачи у значајно повољнијем положају од како је овај закон ступио на снагу. Иако је реч о релативно младом закону, њиме је већ успешно заштићен велики број људи којима је претила одмазда због указивања на корупцију. Овај закон сигурно не спада у ред оних закона који су остали „мртво слово на папиру“.

1. Нерегулисана процедура са уписницима

Пракса Пиштаљкиног правног саветовалишта, али и новинара Пиштаљке, показала је да нерегулисано уписивање узбуњивачких предмета у судске и тужилачке уписнике може да ствара проблеме у свакодневном поступању, али и забуну у накнадном тумачењу података важном за дефинисање, анализу и на крају предлагање решења за проблеме у области правосуђа и у области борбе против корупције. Статистике, које је немогуће водити без уједначеног завођења предмета у списе, показале су се и у светској пракси као кључне за предлагање адекватних решења у борби против организованог криминала и корупције.

Након доношења Закона о заштити узбуњивача сви судови су својим пословницима увели нове уписнике којима се обележавају судски предмети у вези са узбуњивањем. Након тога судски предмети у вези са узбуњивањем су добијали ознаке „Уз“.

Иако судови углавном правилно заводе ове предмете у грађанској и управној материји, сам начин уписа ових предмета који је објективно тренутно тешко другачије организовати, уме да даје искривљену слику о стању на терену. Тако је долазило до ситуација да се број судских предмета са ознаком „Уз“, који означава број судских поступака а не број узбуњивача, у јавности често погрешно тумачи. Узбуњивача је макар двоструко мање него што је предмета који се воде под ознаком „Уз“, јер сваки појединачни узбуњивач пред судом најчешће води два спора, један у ком остварује заштиту од одмазде и други у ком се утврђује да је одмазда којој је изложен последица узбуњивања. Овакве и сличне податке неупућени у материју тумаче на начин који може да наведе на погрешне закључке о ефикасности судова у овим предметима. Укрштањем судских података и статистика које води правно саветовалиште Пиштаљке добија се тачнија слика о поступању у узбуњивачким предметима, подаци добијају смисао а онда и закључци воде у правом смеру.

Ови проблеми који се јављају тамо где је завођење узбуњивачких предмета регулисано, мултипликовани су тамо где то није, као што је случај у кривичним предметима пред судом, односно у предметима пред надлежним јавним тужилаштвом.

Ту се најбоље види од коликог је значаја обележавање узбуњивачких предмета посебном ознаком. Обавеза посебног обележавања ових предмета важна је пре свега због посебних правила предвиђених Законом о заштити узбуњивача која су поступајући органи у обавези да примењују у предметима узбуњивања. Међу тим правилима, једно од важнијих је обавеза обавештавања узбуњивача о исходу поступка по његовој пријави или дужност тужилаштва да поступи по пријави узбуњивача у року од 15 дана од дана пријема информације.

Међутим, колико је обележавање ових предмета посебним ознакама важно за саме узбуњиваче, може се рећи да је још важније за тужиоце који би знали да у овим предметима могу имати помоћ у прикупљању доказа која је у случајевима корупције од изузетне важности јер се докази за постојање корупције тешко прибављају без инсајдерске помоћи.

Како би се у пракси могла олакшати процедура?

Решења би најбоље било потражити у самим тужилаштвима, јер наметање решења споља у оваквим ситуацијама по правилу не даје добре резултате. Да ли ће то бити стављање ознаке „УЗ“ на самом почетку поступка приликом предавања кривичних пријава, свакако ако се подносилац позове на узбуњивање, или ако узбуњивач накнадно одлучи да се позове на Закон, питања су која се морају решити у ходу и у комуникацији тужилаштва и стручњака из ове области који могу дати корисне информације из рада са узбуњивачима.

Међусобна комуникација тужилаштва, стручењака па и самих грађана, потенцијалних узбуњивача, олакшаће долазак до решења јер упознавање са проблемима свих страна у овом поступку и боље разумевање захтева свих учесника у процесу узбуњивања води ка оперативним решењима. Осим тога, упознавање начина рада и проблема свих укључених у процес заштите узбуњивача и истраживања узбуњивачких пријава доприноси и бољем разумевању и већем поверењу које је, када је узбуњивање у питању, од круцијалне важности за успех ових предмета.

2. Сарадња тужилаштва са полицијом

У поступцима за заштиту узбуњивача које је водило саветовалиште Пиштаљке, често се јваљо проблем неусаглашеног деловања тужилаштва и полиције и блага или никакава реакција тужилаштва на непоступање полиције по њиховим захтевима.

У једном од случајева узбуњивача које су заступали адвокати Пиштаљке, полиција више од девет месеци није поступала по захтевима за прикупљање обавештења и ургенцијама тужилаштва, а све то време тужилаштво није предузело ништа у вези са тим. У питању је био случај доктора Борка Јосифовског, који је открио да су због корупције у београдској Хитној помоћи директно били угрожени људски животи већег броја грађана.

Иако је тужилаштво имало на располагању могућност да о непоступању полиције обавести старешину који руководи органом, а по потреби и надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине, како то омогућава и

ЗКП у члану 44, то се ипак није догодило. Такође у овом поступку није искоришћена ни могућност подношења захтева за покретање дисциплинског поступка против лица која се сматрају одговорним за непоступање по тужилачком захтеву. Како све то није било урађено, адвокати Пиштаљке су поднели тужбу за утврђење да су, међу осталима, МУП и јавно тужилаштво својим нечињењем проузроковали штетну радњу узбуњивачу. У првостепеном поступку тужба је усвојена, па преиначена на апелацији. Тренутно је предмет пред Врховним касационим судом у поступку по ванредном правном леку – ревизији.

У овом случају узбуњивач трпи одмазду пуних 13 година и због ње му је било онемогућено да ради, а у једном тренутку чак и да борави у земљи због угрожене безбедности, само је један од случајева који осликавају несинхронизоване и нехармоничне односе МУП-а и тужилаштва. Овакво поступање тужилаштва узбуњивачи тумаче као да тужилаштво не жели да ради свој посао или да чак има за циљ одуговлачење и заташкавање њихових пријава. То је последица дуготрајних поступака и лоше репутације српског правосуђа, али неретко и непознавања процедуре у поступцима. Узбуњивачи, и грађани уопште, сасвим оправдано више немају ни стрпљења ни разумевања за трајање поступака, како судских, тако и истражних, чак и у случајевима када је то разумевање неопходно због процедуралних проблема а онда и због пробелема са којима се сами тужиоци који професионално обављају свој посао свакодневно суочавају. Проблеми тих тужилаца не морају да буду ништа мањи од проблема са којима се суочавају узбуњивачи. Њихова судбина је везана, а Закон је управо тај који даје нову могућност заштите, како узбуњивачима тако и онима који спроводе истраге на основу њихових информација, почев од лица задужених за пријем информација у приватним и јавним предузећима, државним органима и локалним самоуправама, па до тужилаца, полиције, па на крају и судија.

Имајући ово у виду од највеће је важности да тужилаштва дају све од себе како би показала спремност да се боре против корупције и на тај начин што ће користити све своје законске могућности да се у разумном року одговара на њихове захтеве.

3. Примена Закона о заштити узбуњивача и усклађивање са Закоником о кривичном поступку

Обуке тужилаца које се континуирано обављају и на којима се врши размена искустава свих укључених у овај процес, може се рећи да су јединствене у свету јер добра воља тужилаштва да учествује у овом процесу и отвори се за нова искуства препозната је као изузетан напредак и корак у правом смеру.

С обзиром на то да је рад и поступање тужилаштва регулисано пре свега Законом о кривичном поступку, тужиоци често одустају од употребе одредаба Закона о заштити узбуњивача сматрајући да једно искључује друго. Да је примена ЗЗУ не само могућа, него некада и нужна у тужилачким предметима, произлази из чињенице да је ЗЗУ *lex specialis*. Његова примена је, не само могућа, него и нужна у случајевима који нису регулисани ЗКП-ом, као што је рецимо обавештавање узбуњивача о исходу поступка по његовој пријави или рецимо поступање у року од 15 дана по пријави узбуњивача, о чему је већ било речи.

Такође, тужилаштва могу да примењују и сва друга начела ЗЗУ која нису у супротности са ЗКП-ом и којима могу да допуњују своје поступање базирано управо на ЗКП-у. Усаглашавање ова два закона је процес који ће трајати, али који изискује креативан и добронамеран приступ све у циљу заштите јавног интереса. Међународна пракса већ познаје случајеве који се могу применити и у неким домаћим случајевима користећи ЗЗУ, а у којима се интерес јавности претпоставља другима.

Из искуства правног саветовалишта можемо да укажемо да је од нарочитог значаја да се у овим предметима примењују и одредбе које регулишу заштиту података о личности узбуњивача. Имајући ово у виду, нужно је приликом позивања узбуњивача или обавештавања узбуњивача избећи могућност откривања његовог идентитета.

Овакви проблеми би се могли предупредити уколико би се обавештења или позиви достављали на адресе узбуњивача или путем електронске поште. У сваком случају, треба избегавати позивање јавним огласом. Од нарочите користи би било ако би се од узбуњивача приликом првог контакта тражило да се изјасни на који начин би желео да комуницира са тужилаштвом, бар у почетку док се не стекне одређени ниво поверења.

Случајеви из праксе Пиштаљке

Новинари Пиштаљке у свом раду често долазе у додир са тужилашвом. Повод су наравно пријаве узбуњивача, јер су узбуњивачи између осталог и новинарски извори.

Навешћемо неке примере из праксе Пиштаљке.

Средином 2017. године Пиштаљка је после пријаве узбуњивача покушала да утврди шта се десило са документима о истрази имовине тадашњег градоначелника Београда Сенише Малог. После скоро годину дана инсистирања, из Вишег тужилаштва у Београду је стигао допис да се случај Сениша Мали налази у Првом основном тужилаштву, а из Првог основног тужилаштва су нас обавестили да се овај предмет налази у Вишем тужилаштву. Прецизније, из Првог тужилаштва нам је речено да је њима прослеђен само део извештаја који се тиче кривичног дела „непријављивање имовине“ док је остатак предмета био у Вишем тужилаштву које нам је пре ове преписке још рекло да су подаци о имовини Малог „строго поверљиви“. Нешто касније исте године, Више тужилаштво нас је обавестило да „не постоје докази који би указали да се у радњама градоначелника Сенише Малог стичу елементи било ког кривичног дела“.

Из овог примера увиђа се неопходност бољег организовања службе тужилаштва надлежне за сарадњу са медијима, као и јасније образлагање одлука.

Из предмета узбуњивача Томислава Вељковића из Раче се такође могу видети проблеми у комуникацији са узбуњивачима и у реакцији на њихове пријаве. Вељковић, домар у општини Рача, пријавио је да су средства за изградњу фабрике отпадних вода у општини ненаменски потрошена и да је фабрика у ствари локација са „три шупе и две рупе“, будући да радови нису много напредовали. Предмет је прво водило Више јавно тужилаштво у Крагујевцу које је закључило „да није било неправилности и злоупотреба у поступку изградње постројења“, али и да цео предмет има „политичку конотацију“. Међутим, после писања Пиштаљке и жалбе узбуњивача Апелационом јавном тужилаштву, истрага је поново отворена да би се испитало где је утрошено 79 милиона динара иако фабрика није изграђена и зашто је анексима повећана цена објекта са првобитних 37,5 милиона динара на

поменутих 79 милиона. Фабрика воде је требало да буде изграђена још 2011. године, а случај је дошао до јавности тек пет година касније захваљујући пријави узбуњивача Вељковића и текстовима Пиштаљке. У тужилаштву је Пиштаљци саопштено да је у јануару 2017. примљена притужба на рад у овом случају и да је у марту месецу исте године поднет захтев полицији за прикупљање информација, а пошто полиција није поступила, ургирано је поново у априлу месецу. Предмет је у међувремену пребачен у Посебно одељење за сузбијање корупције у Краљеву.

Инцидент који се десио узбуњивачу Зорану Пандурову из Новог Сада такође показује потребу за бољом реакцијом тужилаштва у узбуњивачким предметима. У октобру 2017. године овом узбуњивачу, који је уједно и прво лице повезано са узбуњивачем које је добило судску заштиту у Србији, после завршеног судског процеса у ком је добио заштиту запаљен је аутомобил испред стана у ком живи. Непосредно по сазнању за овај напад који се десио у раним јутарњим сатима, новинари Пиштаљке су покушали да сазнају од надлежног тужилаштва које мере се спроводе за откривање починилаца. Тада им је саопштено да се тај напад може окарактерисати као кривично дело уништење и оштећење туђе покретне ствари које се гони по приватној тужби.

Новинари Пиштаљке у сарадњи са адвокатима убрзо су дошли до фотографија са лица места и сведочења оштећених и о томе написали текст који је изазвао пажњу шире јавности уз наслове попут – „Овако пролазе узбуњивачи у Србији“. Убрзо потом, у допису Пиштаљци, надлежни тужилац из Основног јавног тужилаштва у Новом Саду саопштио је да је „након прегледа фотографија које су објављене у медијима, а на којима је видљиво да су поред наведена два возила, на паркингу била и друга возила паркирана, а на која се пожар могао проширити“, ово тужилаштво сматрало да се у радњама НН лица могу стицати и обележја кривичног дела изазивања опште опасности, сходно новим чињеницама које у време првих дојава нису биле познате том тужилаштву.

Узбуњивачи и њихове приче заокупљају пажњу јавности, а посебно када се према њима спроводи одмазда или акти који могу да подсећају на одмазду. Због тога тужилаштво мора посебно да буде обазриво у овим ситуацијама јер је сваки минут битан.

A golden statue of a figure, possibly a deity or a person of authority, holding a scroll. The figure is wearing a turban and a long, flowing robe. The background is a solid golden color. The statue is the central focus of the image.

VIII

**Закон о заштити
узбуњивача**

ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Сл. гласник 128/2014

Глава I.

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача.

Значење израза

Члан 2.

У смислу овог закона, поједини изрази имају следеће значење:

1) „узбуњивање” је откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера;

2) „узбуњивач” је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;

3) „послодавац” је орган Републике Србије, територијалне аутономије или

јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;

4) „одговорно лице” је лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности;

5) „радно ангажовање” је радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца;

6) „овлашћени орган” је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе или носилац јавних овлашћења надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са законом;

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

Глава II.

ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О УЗБУЊИВАЊУ И ПРАВУ НА ЗАШТИТУ

Забрана спречавања узбуњивања

Члан 3.

Забрањено је спречавање узбуњивања.

Одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање је ништава.

Забрана предузимања штетне радње

Члан 4.

Забрањено је предузимање штетне радње.

Право на заштиту узбуњивача

Члан 5.

Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако:

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

Заштита повезаних лица

Члан 6.

Повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.

Право на заштиту због погрешног означавања узбуњивача

Члан 7.

Право на заштиту као узбуњивач, има лице које учини вероватним да је према њему предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу, погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

Заштита лица у вршењу службене дужности

Члан 8.

Лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације.

Право на заштиту због тражења информације

Члан 9.

Лице које тражи податке у вези са информацијом, има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

Заштита података о личности узбуњивача

Члан 10.

Лице које је овлашћено за пријем информације дужно је да штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач не сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Свако лице које сазна податке из става 1. овог члана, дужно је да штити те податке.

Лице овлашћено за пријем информације дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу, ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку.

Ако је у току поступка неопходно да се открије идентитет узбуњивача, лице овлашћено за пријем информације дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача.

Подаци из става 1. овог члана не смеју се саопштити лицу на које се указује у информацији, ако посебним законом није другачије прописано.

Забрана злоупотребе узбуњивања

Члан 11.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

- 1) достави информацију за коју је знало да није истинита;
- 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.

Глава III.

ПОСТУПАК

а) Опште одредбе

Врсте узбуњивања

Члан 12.

Узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности.

Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу.

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу.

Узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

Садржина информације

Члан 13.

Информација садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера.

Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.

Послодавац и овлашћени орган дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења.

б) Унутрашње узбуњивање

Обавезе послодавца

Члан 14.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње.

Послодавац не сме предузимати мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача.

Послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона.

Послодавац је дужан да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем.

Поступак

Члан 15.

Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу.

Послодавац је дужан да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације.

Послодавац је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у року од 15 дана од дана окончања поступка из става 1. овог члана.

Послодавац је дужан да, на захтев узбуњивача, пружи обавештења

узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Општи акт послодавца

Члан 16.

Послодавац који има више од десет запослених дужан је да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања.

Послодавац је дужан да на видном месту, доступном сваком радно ангажованом лицу, као и на интернет страници послодавца ако постоје техничке могућности, истакне општи акт из става 1. овог члана.

Одредбе општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања морају бити у складу са овим законом и подзаконским актом из члана 17. овог закона.

Одредбама општег акта из става 1. овог члана не може се умањити обим права или ускратити неко право узбуњивачу из овог закона.

Одредбе општег акта из става 1. овог члана које нису у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, ништаве су.

Подзаконски акт министра

Члан 17.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим се ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

в) Спољашње узбуњивање

Члан 18.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу.

Ако се узбуњивање односи на лица радно ангажована у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа, узбуњивач ће се обратити руководиоцу непосредно надређеног органа.

Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема информације.

Ако орган коме је достављена информација није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем, проследиће информацију надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема и о томе истовремено обавестити узбуњивача.

Надлежни орган из става 4. овог члана дужан је да примењује мере заштите које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио.

Ако узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, овлашћени орган који је примио обавештење од узбуњивача, а није надлежан за поступање, дужан је да пре прослеђивања тог обавештења надлежном органу претходно затражи сагласност узбуњивача, ако законом није прописано другачије.

Овлашћени орган је дужан да, на захтев узбуњивача пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом.

Овлашћени орган је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка из става 1. овог члана по његовом окончању, у складу са законом.

г) Узбуњивање јавности

Члан 19.

Јавност се може узбунити, без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа.

Приликом узбуњивања јавности узбуњивач је дужан да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка.

д) Поступање са тајним подацима

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

Члан 20.

Информација може да садржи тајне податке.

Под тајним подацима из става 1. овог члана сматрају се подаци који су у складу са прописима о тајности података претходно означени као тајни.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач је дужан да се прво обрати послодавцу, а ако се информација односи на лице које је овлашћено да поступа по информацији, информација се подноси руководиоцу послодавца.

У случају да послодавац није у року од 15 дана поступио по информацији у којој су садржани тајни подаци, односно ако није одговорио или није предузео одговарајуће мере из своје надлежности, узбуњивач се може обратити овлашћеном органу.

Изузетно од става 3. овог члана, у случају да се информација односи на руководиоца послодавца, информација се подноси овлашћеном органу.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач не може узбунити јавност, ако законом није другачије одређено.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач и друга лица су дужни да се придржавају општих и посебних мера заштите тајних података прописаних законом који уређује тајност података.

Глава IV.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај

Члан 21.

Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на:

- 1) запошљавање;
- 2) стицање својства приправника или волонтера;
- 3) рад ван радног односа;
- 4) образовање, оспособљавање или стручно усавршавање;
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања;
- 6) дисциплинске мере и казне;
- 7) услове рада;
- 8) престанак радног односа;
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа;
- 10) учешће у добити послодавца;
- 11) исплату награде и отпремнине;
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место;
- 13) непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица;
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, ништаве су.

Накнада штете због узбуњивања

Члан 22.

У случајевима наношења штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе.

Судска заштита узбуњивача

Члан 23.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту.

Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

У поступку судске заштите надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца.

Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем дозвољена је ревизија.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем сходно се примењују одредбе закона о парничном поступку које уређују поступак у радним споровима, ако овим законом није другачије одређено.

Састав суда

Члан 24.

У парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија.

Поседовање посебних знања у вези са узбуњивањем

Члан 25.

Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача.

Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се актом министра надлежаног за послове правосуђа.

Садржина тужбе

Члан 26.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

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

Тужбом из става 1. овог члана не може се побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада.

Права узбуњивача у посебним поступцима

Члан 27.

У тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем.

Навод из става 1. овог члана може се истаћи у тужби или на припремном рочишту, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао да раније изнесе тај навод.

У посебном поступку суд оцењује основаност навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, у складу са овим законом.

Упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања

Члан 28.

Суд пред којим се води поступак за заштиту у вези са узбуњивањем дужан је да на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу, укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора путем посредовања или на други споразуман начин.

Терет доказивања

Члан 29.

Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем.

Истражно начело

Члан 30.

У поступку за заштиту у вези са узбуњивањем суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка.

Изостанак туженог

Члан 31.

Ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд може да одржи рочиште и без присуства туженог, као и да одлучи на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту.

Привремене мере и надлежност

Члан 32.

У поступку заштите у вези са узбуњивањем или у поступку из члана 27. овог закона суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење.

Предлог за одређивање привремене мере може се поднети пре покретања судског поступка, за време трајања судског поступка као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено.

У току поступка суд може и по службеној дужности да одреди привремену меру.

Привремена мера пре покретања судског поступка

Члан 33.

Суд надлежан за поступање по тужби за заштиту у вези са узбуњивањем, надлежан је да одлучује и о предлогу за одређивање привремене мере који је поднет пре покретања судског поступка.

Приликом одређивања привремене мере из става 1. овог члана суд ће одредити и рок у коме се мора поднети тужба пред надлежним судом водећи рачуна о роковима одређеним посебним прописима за подношење тужбе.

Предлог за одређивање привремене мере

Члан 34.

Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом.

О предлогу за одређивање привремене мере суд ће одлучити у року од осам дана од дана пријема предлога.

Жалба против одлуке о одређивању привремене мере

Члан 35.

Против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Надзор над спровођењем закона

Члан 36.

Надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција, у складу са законима који уређују њихова овлашћења.

Глава V.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршаји

Члан 37.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац – правно лице које има више од десет запослених ако:

- 1) не донесе општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања (члан 16. став 1);
- 2) општи акт којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања не истакне на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу (члан 16. став 2).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник код кога је радно ангажовано више од десет запослених.

Члан 38.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац – правно лице ако:

- 1) узбуњивача не заштити од штетне радње или не предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње, у оквиру својих овлашћења (члан 14. став 2);
- 2) свим радно ангажованим лицима не достави писмено обавештење о правима из овог закона (члан 14. став 4);
- 3) не одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (члан 14. став 5);

- 4) ако у прописаном року не поступи по информацији (члан 15. став 2);
- 5) ако у прописаном року не обавести узбуњивача о исходу поступка у складу са законом (члан 15. став 3);
- 6) ако узбуњивачу, на његов захтев, не пружи обавештења о току и радњама преузетим у поступку или ако не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку у складу са законом (члан 15. став 4).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник.

Глава VI.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рок за доношење подзаконског акта

Члан 39.

Подзаконски акт из члана 17. и члана 25. став 3. овог закона донеће се у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Послодавци су дужни да донесу општи акт из члана 16. став 1. овог закона, у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

Ступање закона на снагу

Члан 40.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу.



Узбуњивачи против корупције

Сазнајте више на pištaljka.rs

Правно саветовалиште +381 (63) 774 52 84



Реализацију пројекта финансијски је подржала Амбасада Краљевине Норвешке у Београду <https://www.norway.no/en/serbia/>
This project is financially supported by the Royal Norwegian Embassy in Belgrade <https://www.norway.no/en/serbia/>