
ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Издавач
Повереник за информације од јавног значаја
и заштиту података о личности
Булевар краља Александра 15, 11000 Београд
Тел.: + 381 11 3408 900
Факс: + 381 11 3343 379
E-mail: office@poverenik.rs
www.poverenik.rs

За издавача
Родољуб Шабић

Уреднице
Бојана Меденица и Невена Ружић



British Embassy
Belgrade



Kingdom of the Netherlands

Публикација је објављена у склопу пројекта „Заштита узбуњивача“ који је од јула 2012. године спроводио Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уз подршку Британске амбасаде у Београду и Владе Краљевине Холандије.

Сви ставови изнети у овој публикацији су ставови аутора појединачних текстова и не одражавају нужно ставове Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Британске амбасаде у Београду и Владе Краљевине Холандије

Штампа
ЈП „Службени гласник“, Београд

Тираж
1.500 примерака

ISBN 978-86-912589-8-6
Београд, 2013.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
343.85:343.352(082)
ЗАШТИТА узбуњивача / [уреднице Бојана Меденица, Невена Ружић]. – Београд
: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности,
2013 (Београд : Службени гласник). – 204 стр. ; 24 cm
Тираж 1.500. – Стр. 7–8: Уводна реч /Родољуб Шабић. – Стр. 9–12: О
публикацији / Бојана Меденица, Невена Ружић. – Напомене и библиографске
референце уз текст.
ISBN 978-86-912589-8-6
а) Корупција – Сузбијање – Зборници
COBISS.SR-ID 203369996

Заштита узбуњивача

Београд 2013.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту
података о личности

САДРЖАЈ

- Родољуб Шабић – Уводна реч | 7
- Бојана Меденица и Невена Ружић – О публикацији | 9
Transparency International – Узбуњивање у Европи:
правна заштита за узбуњиваче у ЕУ | 13
- Пол Стивенсон (Paul Stephenson) – Шта је потребно за
добар закон о узбуњивачима | 37
- Крис Мол (Chris Moll) – Повратак кући холандских узбуњивача | 53
- Франческа Вест (Francesca West) – Закон о заштити узбуњивача
у Уједињеном Краљевству | 71
- Немања Ненадић – Заштита узбуњивача у Републици Србији
– правни оквир и планови борбе против корупције | 81
- Бенџамин С. Бакланд и Ејдан Вилс (Benjamin S. Buckland /Aidan Wills)
– Узбуњивање у сектору безбедности | 117
- Томас Дивајн (Thomas Devine) – Улога организација цивилног
друштва у остваривању права и заштити узбуњивача | 149
- Ана Мајерс (Anna Myers) – Узбуњивање: изазов цивилног друштва | 155
- Миранда Патруцић – Узбуњивачи и медији – култивисање извора,
рад са изворима и заштита извора | 171
- Предраг Благојевић – Информационе технологије у служби
узбуњивања – стварање Перуна | 185
- Саша Јанковић – Завршна реч | 201
- Програм међународне конференције „Заштита узбуњивача“,
Београд, 23–24. мај 2013. године | 203

УВОДНА РЕЧ

СТИЦАЈЕМ ОКОЛНОСТИ, логиком функције коју обављам, релативно често сам долазио у контакт са људима које у свету најчешће зову *whistleblowers*, а код нас још и звиждачи, инсајдери, а све чешће, од 2010. године када су моји сарадници преводећи на српски језик и објављујући текст Резолуције 1729 Парламентарне скупштине Савета Европе први употребили тај термин – узбуњивачи.

Тај стицај околности суочио ме је са непријатном, чак суровом, истином да у мојој земљи људи који у јавном интересу укажу на корупцију, криминал, злоупотребу, ирационалност или какво друго зло, по правилу пролазе јако лоше, да готово без изузетка бивају изложени различитим облицима одмазде, од мобинга па чак до кривичног прогона и да не уживају практично никакву правну заштиту. Покушавао сам да помогнем узбуњивачима с којима сам се сусретао, неким сам и успевао помоћи. Али, наравно, од почетка ми је било јасно да чак и успешна помоћ у појединачним случајевима не доприноси озбиљно решавању проблема. Зато сам се годинама залагао да проблем заштите узбуњивача буде решен на једини прави начин – законом.

Због тога, разуме се, изузетно ценим пријатељску спремност амбасада Велике Британије и Холандије да финансирају Пројекат који сам координирао, а који је као један од резултата дао и Модел закона о узбуњивању и заштити узбуњивача.

Наравно, реализација Пројекта претходно је подразумевала многе ствари. Поред осталог, округле столове и трибине у 10 важних градова Србије на којима су остварени сусрети и квалитетна комуникација са више стотина људи – узбуњивача, новинара, представника правосуђа, представника цивилног сектора итд. На различите начине допринос реализацији Пројекта дало је преко 50 невладиних организација.

Модел закона израдила је Радна група коју сам формирао од истакнутих стручњака за поједине области права. Критеријум по којима су бирани био је искључиво стручни. У групу су ушли *ad personam*, али свакако није безначајно то што је свако од њих поред осталог био и формално ангажован на одређеним антикорупцијским и сличним пословима. На челу Радне групе био је Саша Јанковић (заштитник грађана), а чланови групе били су: Јелисавета

Василић (чланица Савета за борбу против корупције Владе РС), проф. др Бранко Лубарда (председник Одбора Агенције за борбу против корупције), др Горан Илић (заменик републичког тужиоца) и Немања Ненадић (програмски директор Транспарентности Србија).

Чланови Радне групе имали су прилику за консултације са истакнутим светским експертима, као што су Пол Стивенсон из Велике Британије и, захваљујући подршци коју је пружила ЈРГА, Том Дивајн и Марк Коен из САД.

Модел закона добио је једногласну подршку на координационом састанку представника антикорупцијских органа одржаном у Агенцији за борбу против корупције, 23. априла 2013. године. Високо су га оценили бројни учесници велике међународне конференције „Заштита узбуњивача“, одржане у Београду 23. и 24. маја 2013. године. Та конференција, као посебан део Пројекта, била је значајан допринос залагању за заштиту узбуњивача и у међународним оквирима.

Један од уважених учесника конференције, Бенџамин Бакланд (DCAF), рекао је тада: „Србија је у прилици да ускоро добије један од најпрогресивнијих закона о заштити узбуњивача.“ Делим његово мишљење, а надао сам се да ће Србија заиста у релативно кратком року након тога добити закон о заштити узбуњивача.

СТИЦАЈЕМ ОКОЛНОСТИ ЈОШ УВЕК НИСМО ДОБИЛИ ТАЈ ЗАКОН. И ТО НЕ САМО ЗАКОН КОЈИ БИ ЗА ОСНОВУ ИМАО МОДЕЛ ЗАКОНА О УЗБУЊИВАЧУ И ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА, ИАКО НА ЊЕГА ТОКОМ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ НИЈЕ БИЛО ГОТОВО НИКАКВИХ ПРИМЕДАБА ВЕЋ, НАЖАЛОСТ, НИ БИЛО КАКАВ ЗАКОН. ТО ЈЕ СВАКАКО РАЗЛОГ ВИШЕ ДА ПОЖЕЛИМО НАДЛЕЖНИМА, ФОРМАЛНИМ ПРЕДАГАЧИМА ЗАКОНА, ДА ГА ПРИПРЕМЕ У ШТО ЈЕ МОГУЋЕ КРАЋЕМ РОКУ И НАДАМО СЕ ДА ЋЕ ТАКО И БИТИ.

Али, не треба чекати на закон и не радити ништа. Не треба заборавити да осим усвајања закона постоји још нешто, у најмању руку подједнако важно, можда и важније. Ни најбоље написан закон није довољно добар ако није обезбеђена његова доследна примена. А вероватно најбитнија претпоставка доследне, квалитетне примене јесте пуна свест о значају онога на шта се закон односи. Због тога је веома важно да се узбуњивачи као „тема“ константно држе у жижи јавности. О улози, значају, потреби и начину да се заштите људи који у јавном интересу указују на неко зло треба говорити стално и гласно. То је обавеза свих који заиста желе да живе у друштву способном да се супротстави корупцији, у друштву у коме принципи правде, правичности, транспарентности, одговорности и добре управе нису празна прокламација него реалност.

Ова збирка радова стручњака, без икакве сумње, компетентних да о томе говоре јесте покушај да се на ту обавезу одговори. Верујем, добар покушај. И због тога сам, најискреније, свима њима веома захвалан.

Повереник
Родољуб Шабић

О ПУБЛИКАЦИЈИ

Поштовани читаоци,

Пред вама је прва публикација посвећена заштити узбуњивача објављена на српском језику. Настала је у намери да окупи тематске радове угледних стручњака у различитим областима заштите узбуњивача са циљем да доносиоцима одлука, стручној јавности и свим заинтересованим лицима у Србији омогући преглед најзначајнијих тема или изазова заштите лица која узбуњују јавност на једном месту. Жеља издавача је да ова публикација служи као референтни извор стручњацима.

Публикација је припремана у оквиру пројекта „Заштита узбуњивача“ који је од јула 2012. спроводио Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, уз финансијску подршку Британске амбасаде у Београду и Владе Краљевине Холандије. Овај пројекат имао је двоструки циљ: 1) да обезбеди израду модела закона о заштити узбуњивача који ће бити поднесен надлежним органима на разматрање и усвајање, а будући да у Србији још увек недостаје свеобухватни регулаторни оквир који се односи на заштиту узбуњивача, и 2) да допринесе изградњи знања и разумевања различитих заинтересованих страна о неопходности и користи од заштите узбуњивача.

Публикација следи међународну конференцију „Заштита узбуњивача“, одржану 23–24. маја 2013, у Београду, а чији је домаћин био Повереник. Ова конференција била је један од највећих, ако не и највећи, догађај међународног карактера посвећен заштити узбуњивача током 2013. године. Конференција је окупила стручњаке из области заштите узбуњивача из земље и иностранства, који су дискутовали о заштити узбуњивача у јавном и приватном сектору, и посебно у сектору националне безбедности, затим о улози удружења грађана и медија у заштити лица, као и о функцији информационих и комуникационих технологија у заштити узбуњивача. Учесници су имали прилике да се упознају са актуелним трендовима у заштити узбуњивача у свету и у националним законодавствима, као и о активностима Савета Европе у погледу оснаживања заштите узбуњивача у Европи. Поједини учесници били су „присутни“ путем информационих

комуникационих технологија, па је тако један од говорника била професорка Универзитета у Мелбурну, као и директор једног од најзначајнијих удружења грађана за заштиту узбуњивача из Вашингтона.

Баш као и конференција, ова публикација има за циљ да истакне значајна питања и изазове у заштити узбуњивача. Први текст посвећен је стању заштите узбуњивача у појединим земљама чланицама Европске уније поводом истраживања „Узбуњивање у Европи: правна заштита за узбуњиваче у ЕУ“, које је спровела организација *Transparency International*. Дајући приказ различитих превода речи „узбуњивач“ на разним језицима Европе, текст уједно објашњава и извор комплексности разумевања улоге и значаја узбуњивача у друштву, па самим тим и неопходности њихове заштите.

Посебан текст посвећен је свим оним важним питањима које законописци треба да имају на уму када одлуче да се ухвате укоштац са постојећим системом, а да досегну жељени правни оквир који би обезбедио предност јавног у односу на недозвољени (приватни) интерес, уз истовремену заштиту лица која се усуђују да укажу на угроженост јавног интереса незаконитим радњама или пропустима спречавања ових радњи, између осталих лица и од стране својих надређених (Пол Стивенсон, „Шта је потребно за добар закон о узбуњивачима“).

Посебно је приказан пут рада на закону о заштити узбуњивача у Холандији (Крис Мол, „Повратак кући холандских узбуњивача“), поједина решења која су разматрана у недавном процесу креирања закона и улога државе у подршци узбуњивачима. У тексту посвећеном пракси у Великој Британији и Закону о обелодањивању у јавном интересу, ауторка приказује неколико илустративних случајева да укажу на дејства овог закона који често служи као узор многим законописцима у другим државама (Франческа Вест, „Закон о заштити узбуњивача у Уједињеном Краљевству“).

Текст посвећен постојећим прописима који се на непосредан или посредан начин односе на заштиту узбуњивача у Републици Србији, служи као подсетник у одговору на питање да ли је и, уколико јесте, због чега је Србији неопходан систематичан приступ заштити лица која укажу на незаконите или неетичке радње ради заштите јавног интереса када је у питању корупција (Немања Ненадић, „Заштита узбуњивача у Републици Србији – правни оквир и планови борбе против корупције“).

Нарочит изазов у свеобухватној заштити узбуњивача представља заштита ових лица у сектору безбедности. У тексту који је посвећен овој теми, аутори указују на специфичности узбуњивања у сектору безбедности, неколико модалитета заштите лица, али и могућности ових лица да, без обзира на специфичност области и интереса, ипак иступе у јавности и укажу на незаконите радње, а да буду заштићени од одмазде (Бенџамин С. Бакленд и Ејдан Вилс, „Узбуњивање у сектору безбедности“).

Иако је улога органа власти, а нарочито предлагача закона – што је најчешће извршна власт, као и законодавца који доноси коначну одлуку о садржини правних норми, кључна, улога других актера не би никако требало да буде потцењена. Удружења грађана имају потенцијал и снагу да ангажују, па чак и мобилишу широку јавност, и тако обезбеде подршку појединцу у „сучељавању“ са моћним доносиоцима одлука. Улога удружења грађана је вишедимензионална (Томас Дивајн, „Улога организација цивилног друштва у остваривању права и заштити узбуњивача“), као и начин њиховог деловања, било као (правних) саветника, креатора јавних кампања или извештача (Ана Мајерс, „Узбуњивање: изазов цивилног друштва“).

У случајевима када потенцијални узбуњивачи покушају да се обрате својим надређенима, или неким органима јавних власти, а то нема за последицу предузимање радње од стране ових органа, или у случају да је готово извесно да је овај механизам нефункционалан, они неретко виде снагу у медијима и новинарима којима поверавају „своју причу“. Новинари имају тада и обавезу да сачувају идентитет извора, али можда и да (додатно) охрабре лице да изнесе све информације које указују на повреде (Миранда Патруцић, „Узбуњивачи и медији – култивисање извора, рад са изворима и заштита извора“).

У свету у којем живимо употреба информационих и комуникационих технологија може имати двоструко дејство – ширење информација, па тиме и њихово „цурење“ знатно је олакшано, а истовремено, заштита идентитета лица, било анонимности или поверљивости, отежана је у дигиталном свету где се готово увек оставља неки траг. Развој програма који омогућавају анонимно или поверљиво достављање докумената на основу којих би новинари, али и друга лица, могли да истражују тренд је у свету, а програм Перун који постоји у Србији прати овај тренд (Предраг Благојевић, „Информационе технологије у служби узбуњивања – стварање Перуна“).

У уводној речи, повереник Родољуб Шабић указује због чега је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као орган у чијој је надлежности заштита остваривања права на приступ информацијама и права на заштиту података о личности, одлучио да преузме иницијативу и да се упусти у изазов предузимања конкретних мера са циљем заштите узбуњивача. У завршној речи, заштитник грађана Саша Јанковић и руководилац Радне групе која је припремила Модел закона о узбуњивању и заштити узбуњивача наводи изазове Радне групе у налажењу решења која су истовремено применљива, креативна, делотворна, а ипак правно конзистентна.

Тема о заштити узбуњивача има безброј, а у овој публикацији понуђено је само неколико. Стога, нека ова прва публикација послужи као увод у даљи рад и студиозније разматрање специфичних аспеката заштите, са жељом

да Република Србија добије ваљан закон о заштити узбуњивача који ће бити предмет примене, конструктивне критике, а пре свега основ за заштиту лица који храбро укажу на недопуштену повреду, или потенцијалну повреду јавног интереса.

Речи захвалности

У име Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности, као државног органа, желимо да захвалимо Бриџанској амбасади у Београду и Влади Краљевине Холандије на иницијативи за пројекат, подршку и сарадњу у оснаживању заштитне узбуњивача у Републици Србији.

У име повереника Ђ. Шадића желимо да се захвалимо њ. е. Мајклу Девенпорту (Michael Davenport), сада амбасадору Делегације Европске уније у Републици Србији, а у време почетка пројекта амбасадору Велике Британије у Београду и њ. е. Лоренту Луису Стоквису (Laurent Louis Stokvis), амбасадору Краљевине Холандије у Републици Србији, као и њиховим сарадницима.

Захваљујемо служби Повереника на логистичкој подршци у припремању ове публикације, као и сарадницима Пројекта за реформу правосудја Америчке агенције за међународни развој на транскрипцијском језику Т. Дивајна и помоћи у преводу појединих текстова.

Бојана Меденица и Невена Ружић

УЗБУЊИВАЊЕ У ЕВРОПИ: ПРАВНА ЗАШТИТА ЗА УЗБУЊИВАЧЕ У ЕУ¹

Аутор **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**²

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

И поред добро документоване вредности узбуњивача у откривању и спречавању корупције, само четири земље Европске уније (ЕУ) имају правне оквире за заштиту узбуњивача који се сматрају напреднима: Луксембург, Румунија, Словенија и Уједињено Краљевство (УК).

Од остале 23 земље ЕУ, 16 има делимичну правну заштиту за запослене који иступе да пријаве незаконито поступање. Преосталих седам земаља имају или веома ограничене правне оквире или их уопште немају.

Осим тога, многе одредбе о узбуњивачима које се тренутно примењују садрже рупе у закону и изузетке. Као последица тога, запослени који верују да су заштићени од одмазде могу да открију, након што „дуну у пиштаљку“, да у ствари немају никакву правну заштиту.

Без довољне правне заштите и поузданих канала за пријављивање незаконитог поступања, запослени широм Европе суочавају се са могућношћу добијања отказа, премештања на нижи положај или малтретирања ако открију корупцију и друга кривична дела. Ако се будући узбуњивачи спречавају да иступе, угрожени су новац пореских обвезника, јавна имовина, ресурси из животне средине и сами животи.

1 Аутор: *Transparency International*.

Овај пројекат се финансира уз подршку Европске комисије. Целокупну одговорност сноси аутор и Комисија не може да се сматра одговорном за било какву употребу информација садржаних у овом документу.

© 2013 Transparency International. Сва права задржана.

Уз финансијску подршку Програма Европске уније за спречавање криминала и борбу против криминала, Европска унија – Генерални директорат за унутрашње послове.

2 *Transparency International* је непрофитна међународна организација чија је мисија да заустави корупцију и промовише транспарентност, одговорност и интегритет на свим нивоима и у свим секторима друштва. *Transparency International* има више од 100 „филијала“ – посебних организација основаних у појединачним земљама. Више о организацији на: www.transparency.org.

Охрабрујуће је то што је неколико земаља ЕУ последњих година предузело кораке за јачање права узбуњивача, укључујући и Аустрију, Белгију, Данску, Француску, Мађарску, Италију, Луксембург, Малту, Румунију и Словенију. Следеће земље су објавиле предлоге или најавиле планове за предложене законе: Финска, Грчка, Ирска, Холандија и Словачка.

И поред ових знакова напретка, још много тога мора да се уради да би се обезбедило да узбуњивачи у ЕУ добију заштиту какву заслужују према европским и међународним стандардима. У многим земљама недостаје политичка воља. Много закона о узбуњивачима би данас било усвојено да су лидери влада поштовали своје обавезе да их донесу и примењују.

Организација *Transparency International* апелује на све земље ЕУ да гарантују свеобухватна права узбуњивача својим законима и покрену јавни дијалог који ће довести до већег поштовања узбуњивача као важних фигура у борби против корупције. Европска комисија треба да поштује позив Европског парламента од октобра 2013. године да достави предлог законодавства којим се уводи ефикасан и свеобухватан програм заштите узбуњивача у јавном и приватном сектору.

Узбуњивање са собом носи професионалне и личне ризике. Грађани и резиденти ЕУ би требало да користе безбедне канале за пријављивање корупције или другог озбиљног незаконитог поступања на радном месту и да траже најбоље расположиве савете пре него што то учине.

УВОД

Данас су можда више него икада у историји наслови у новинама пуни прича о корупцији, скандалима и незаконитом поступању у политици и привреди. Многе од ових случајева обелоданили су узбуњивачи³ – људи који откривају инсајдерске информације које нису намењене да постану јавне. Ови случајеви постају све уобичајенији пошто дуготрајна финансијска криза и све већи осећај обесправљивања подстичу људе широм Европе да пријављују корупцију, превару и неправду.

3 *Transparency International* дефинише узбуњивање као откривање или пријављивање незаконитог поступања, које обухвата корупцију, кривична дела, кршење законских обавеза, судске грешке, посебне опасности за јавно здравље, безбедност животне средине, злоупотребу власти, неовлашћено коришћење јавних средстава или имовине, ненаменско трошење средстава или лоше управљање, сукоб интереса и заташкавање било којег од наведених незаконитих поступања. Узбуњивач је сваки запослени или радник у јавном или приватном сектору који открије информације о овим врстама незаконитог поступања и који је изложен ризику од одмазде. Ту спадају и особе које немају традиционалан однос између запосленог и послодавца, као што су консултанти, извођачи, приправници или стажисти, волонтери, студенти радници, привремени радници и бивши запослени.

Узбуњивачи имају значајну улогу у националним и глобалним напорима за борбу против корупције. Они ризикују каријере, а понекад и личну безбедност да би открили незаконито поступање које угрожава јавно здравље и безбедност, финансијски интегритет, људска права, животну средину и владавину права. Откривањем информација о таквим преступима узбуњивачи помажу да се сачува безброј живота и милијарде долара у јавним фондовима⁴ и истовремено спречавају погоршавање скандала и несрећа у настајању.⁵

Многи озбиљни скандали и несреће који су погодили Европу последњих година могли су да буду спречени или ублажени да су запослени иступили да открију проблеме регулаторним органима или медијима. Неодговарајући закони о узбуњивачима могу да спрече људе да преузму овај корак.

Неки од многих случајева у којима су запослени или званичници знали за проблеме или незаконито поступање – али из различитих разлога проблеми нису решени – фатално су поплавлјивање села у Мађарској алуминијумским отпадом 2010. године;⁶ страдање 193 људи када се трајект преврнуо у Белгији 1987. године;⁷ давање мита страним званичницима од стране немачког инжењерског конгломерата Сименса;⁸ и скандал са прислушкивањем мобилних телефона 2004–2005. године познат као „грчки Вотергејт“⁹

4 Видети Joe Davidson, „After complaint, he landed in basement“, *Washington Post*, 8. децембар 2011, articles.washingtonpost.com/2011-12-08/politics/35285259_1_whistleblower-protections-nuclear-waste-angela-canterbury (приступљено 16. октобра 2013).

5 Видети Jason Ukman, „Whistleblower Franz Gayl gets his job back“, *Washington Post*, 17. новембар 2011, www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/a-whistleblower-gets-his-security-clearance-back/2011/11/17/gIQAWuJPUN_blog.html (приступљено 16. октобра 2013); J. Scott Armstrong, „The manager's dilemma: role conflict in marketing“, Универзитет у Пенсилванији, 1. јун 1978, стр. 5–6, repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=marketing_papers (приступљено 16. октобра 2013).

6 „Megfenygették a szivárgást emlegető dolgozókat a MAL Zrt.-nél“ *Népszabadság*, 13. октобар 2010, nol.hu/ajanlo/20101013-jogilag_aggalyos_lehet_az_eljaras (приступљено 17. октобра 2013).

7 Министарство саобраћаја Уједињеног Краљевства, *mv Herald of Free Enterprise*, Извештај суда бр. 8074, формална истрага, 1987, стр. 17, www.maib.gov.uk/cms_resources.cfm?file=/hoffefinal.pdf (приступљено 17. октобра 2013); „1987: Hundreds trapped as car ferry capsizes“, *BBC*, news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/6/newsid_2515000/2515923.stm (приступљено 31. октобра 2013); „Zeebrugge disaster marked by memorial service 25 years on“, *BBC*, 6. март 2012, www.bbc.co.uk/news/uk-england-kent-17268468 (приступљено 31. октобра 2013).

8 „Trial and error: a few examples“, *The Communications Journal*, новембар 2008, irfcom.ch/wp-content/uploads/fachzeitung13.pdf (приступљено 17. октобра 2013).

9 „Top Greeks targeted in phone tapping scandal“, *Sydney Morning Herald*, 3. фебруар 2006, www.smh.com.au/news/breaking/top-greeks-targeted-in-phone-tapping-scandal/2006/02/03/1138836413044.html (приступљено 17. октобра 2013).

Европска унија тежи да буде светски лидер у области људских права, појединачних слобода и правде. Па ипак, као што се види из овог извештаја, већина земаља ЕУ заостаје за међународним стандардима када је у питању заштита узбуњивача и обезбеђивање безбедних канала за узбуњиваче да пријављују незаконито поступање.

Све осим две од 27 земаља ЕУ које су проучаване у овом извештају ратификовале су Конвенцију УН за борбу против корупције (UN Convention Against Corruption (UNCAC)), која захтева да земље размотре усвајање закона о заштити узбуњивача. Ипак, многе од ових 25 земаља нису одржале континуиране јавне дебате о овом питању.

Већина закона о узбуњивачима такође не задовољава захтеве Повеље ЕУ о основним правима, чије три одредбе представљају основу заштите узбуњивача: слобода изражавања, заштита од неоправданог отпуштања и право на ефикасна правна средства.

Поред тога, већина закона такође не испуњава стандарде и смернице које су објавили Савет Европе, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕСД) и друге међународне организације и невладине организације (НВО), укључујући и *Transparency International*.

Већина земаља ЕУ не штити узбуњиваче на одговарајући начин иако је њихова вредност у борби против корупције и криминала одавно доказана. Ако је узбуњивање тако ефикасно у откривању криминала и борби против њега, зашто нису све земље ЕУ усвојиле јаке законе о узбуњивачима?

Сложена мешавина политичких, друштвених, историјских и других фактора не само да је зауставила напредак законодавства већ је и спречила узбуњиваче да преузму место бранилаца транспарентности, интегритета и одговорности у јавној сфери које им с правом припада. Узбуњивачи су и даље оптерећени негативним стереотипима и погрдним називима као што су „доушник“ и „динкарош“ због којих не добијају признање за преузимање личних ризика због општег добра.

Срећом, неколико земаља ЕУ је последњих година у различитој мери ојачало законе о узбуњивачима. Овај напредак се приписује великом броју фактора, од све веће активности невладиних организација (НВО) и притиска међународних организација до скандала и несрећа које су покренуле реаговање предводника влада.¹⁰

10 Shahanaz Müller, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Austria* (Аустрија, септембар 2012), стр. 7–8; Transparency International, „Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers“, 19. јун 2013, www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers (приступљено 15. октобра 2013); „A Guide to PIDA: Public Interest Disclosure Act 1998“, Public Concern at Work, www.pcaw.org.uk/guide-to-pida#background (приступљено 15. октобра 2013).

Остаје да се види да ли земље ЕУ могу да искористе овај замах. Јасно је да постоји могућност да нове владе широм ЕУ ојачају законе о заштити узбуњивача. Међутим, ови закони само уз одговарајућу примену и праћење могу да помогну у превазилажењу две највеће препреке са којима се узбуњивачи суочавају: страх од одмазде и осећај да откривање ништа неће променити.

Данас је свим земљама доступна више него обилна експертиза за доношење, спровођење и примену свеобухватних закона о узбуњивачима за заштиту свих врста запослених. Потребан је масован покрет грађана, НВО, политичких и пословних лидера и новинара да би се усвојила свеобухватна права и могућности за откривање информација за узбуњиваче.

КОЛИКО СУ ЈАКИ ЗАКОНИ О УЗБУЊИВАЧИМА ЗЕМАЉА ЕУ

У оквиру истраживања за овај извештај, закони и одредбе о узбуњивачима сваке земље ЕУ прикупљени су, оцењени и упоређени са преовлађујућим међународним стандардима – укључујући и оне које је припремила организација *Transparency International* (видети Прилог 1).

Друге смернице и најбоља пракса су оне које су припремили Савет Европе, Пројекат за одговорну владу (Government Accountability Project), Организација америчких држава (Organisation of American States – OAS), Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Отворени центар за демократске савете (Open Democracy Advice Centre) и Јавна забринутост на делу (Public Concern at Work).

На основу ове провере свакој земљи је додељена оцена, која је приказана у следећој табели.

Обухват закона о заштити узбуњивача: оцене за земље ЕУ

НАПРЕДАН	ДЕЛИМИЧАН	НЕ ПОСТОЈИ ИЛИ ЈЕ ВЕОМА ОГРАНИЧЕН
Важећи закони у земљи укључују свеобухватне или скоро необухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони у земљи укључују делимичне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони у земљи не укључују одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору или су одредбе и поступци веома ограничени
Луксембург Румунија Словенија Уједињено Краљевство	Аустрија Кипар Данска Француска Мађарска Италија Малта Пољска	Белгија Чешка Естонија Немачка Ирска Летонија Холандија Шведска
		Бугарска Финска Грчка Литванија Португалија Словачка Шпанија

Методологија оцењивања

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

Важно је да за оцењивање није узето у обзир колико добро и да ли закони и прописи земље о узбуњивачима функционишу у *ипракси*. Оцене дакле одређују само у којој мери закони земље о узбуњивачима обухватају запослене у јавном и приватном сектору. Спровођење и примена закона нису разматрани у овој процени.

Да би се проценила свобухватност националних оквира за узбуњиваче, истраживачи су упоредили законе и прописе сваке земље са 15 основних елемената законодавства о узбуњивачима, и то:

- широка дефиниција узбуњивања,
- широка дефиниција узбуњивача,
- широка дефиниција заштите од одмазде,
- механизам за пријављивање унутар организације,
- механизам за пријављивање изван организације,
- учешће узбуњивача,
- систем награђивања,
- заштита поверљивости,
- прихваћена анонимна пријављивања,
- не постоје санкције за пријављивање извршено у погрешном уверењу,
- орган за жалбе узбуњивача,
- стварни дан на суду,
- сва расположива правна средства,
- казне за одмазду,
- умешаност више актера.

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

Важно је напоменути да свака земља ЕУ има јединствени скуп закона, одредаба и поступака повезаних са узбуњивањем. Иако земље које су добиле оцену „напредан“ пружају правну заштиту на различите начине који можда нису у потпуности упоредиви, њихове оцене су засноване на објективним стандардима: на мери у којој њихови закони пружају правну заштиту за узбуњиваче. Исто може да се каже и за земље које су добиле оцену „делимичан“ или „не постоји или је веома ограничен“.

Осим малог броја земаља које имају посебне законе о узбуњивачима, одредбе о узбуњивачима у већини земаља ЕУ укључене су у законе о раду/ запошљавању, раду у државној служби, кривични закон и друге законе. Неке од ових одредаба су посебно осмишљене за заштиту узбуњивача, док друге могу да се примењују на узбуњиваче само у зависности од случаја или тангенцијално. Ако ове различите одредбе пружају одређену заштиту и могућности за узбуњиваче, земља је добила оцену „делимичан“. Ако су ове одредбе веома ограничене или не постоје, земља је добила оцену „не постоји или је веома ограничен“.

ПРАВНО ОКРУЖЕЊЕ

ПОСЛЕ МНОГО ОДЛАГАЊА, ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА ПОЛАКО ПОСТАЈЕ ДЕО ЕВРОПСКОГ ПРАВА

Политичке дебате о давању правне заштите узбуњивачима у Европи води најмање једна генерација. Због све веће свести јавности о вредности узбуњивања, 20 од 27 земаља ЕУ које су проучаване у овом извештају сада имају одређене законе или одредбе који барем делимично штите узбуњиваче у влади и/или предузећима од одмазде.

Важно је напоменути да се први свеобухватни закон о узбуњивачима који је донет у ЕУ – Закон о откривању у јавном интересу Уједињеног Краљевства (Public Interest Disclosure Act – PIDA)¹¹ – многи сматрају најјачим законом у Европи и једним од најбољих у свету.

Након низа фаталних несрећа и политичких и привредних скандала о којима су медији интензивно извештавали, Уједињено Краљевство је 1998. године донело Закон о откривању у јавном интересу. Закон о откривању у јавном интересу обухвата готово све запослене у државном, приватном и непрофитном сектору. Закон чак пружа и законску заштиту за извођаче, стажисте и раднике из Уједињеног Краљевства који раде и иностранству.¹²

11 Public Concern at Work, „A Guide to PIDA: Public Interest Disclosure Act 1998“, www.psaaw.org.uk/guide-to-pida (приступљено 16. октобра 2013).

12 Закон о правима из радног односа Уједињеног Краљевства, Одељак 230 (3); Закон о откривању у јавном интересу Уједињеног Краљевства, Одељак 43 К.

Пошто представља први облик заштите ове врсте, Закон о откривању у јавном интересу захтева од послодаваца да докажу да ниједна мера предузета против запосленог или радника није мотивисана чињеницом да је запослени узбуњивач. Овај обрнути терет доказивања је од тада постао пресудни међународни стандард. Поред стварног финансијског губитка, запослени који су претрпели одмазду такође могу да захтевају накнаду за наношење озбиљне штете и повреду осећања.¹³

Иако су они који се залажу за узбуњиваче у Уједињеном Краљевству тражили да се овај закон додатно унапреди, Закон о откривању у јавном интересу често се узима као модел и инспирисао је законе и предлоге закона о узбуњивачима у многим другим земљама, укључујући и Аустралију, Ирску, Јапан и Јужну Кореју.

Током неколико година након доношења Закона о откривању у јавном интересу, неколико земаља ЕУ донело је своје законе који су делимично изашли у сусрет потребама заштите узбуњивача. Ова побољшања заједно представљају први талас таквог законодавства у Европи.

Холандија је одобрила заштиту државних службеника 2001. године. Након тога је основана Агенција за етику и интегритет у јавном сектору 2006. године, проширена је Служба Националног заштитника грађана 2011. године и отворен Центар за савете у вези са узбуњивањем 2012. године.

Године 2002. – годину дана након што је Холандија донела први закон – Малта је усвојила прописе о узбуњивачима за одређене запослене. Након тога је 2009. забрањена одмазда државних службеника који пријаве незаконито поступање.

Затим, 2004. године Румунија је постала прва земља у континенталном делу Европе која је донела наменски закон за заштиту узбуњивача од одмазде. Закон о заштити узбуњивача обухвата запослене у државном сектору. Занимљиво је да овај закон пружа подједнаку заштиту за откривање информација новинарима, активистима и другим лицима изван радног места – што значи да узбуњивачи могу да заобиђу послодавце и да не буду кажњени. Године 2004, такође у Белгији, усвојен је Закон за заштиту узбуњивача у јавном сектору у Фландрији.

Након паузе од неколико година, 2010. године се Мађарска придружила Уједињеном Краљевству као једина друга земља ЕУ са посебним законом који обухвата и јавни и приватни сектор. Међутим, на основу Закона о заштити правичног поступка није основан државни орган којем узбуњивачи могу да откривају информације и подносе жалбе због одмазде.

13 Public Concern at Work, *UK Submission to Transparency International Whistleblower Protection Research Project* (Уједињено Краљевство, јануар 2013).

Исте године је и Словенија донела Закон о борби против корупције који обухвата правну заштиту запослених у јавном и приватном сектору. Иако није наменски закон о узбуњивачима, ова мера садржи многе међународно признате најбоље праксе, укључујући и поверљивост, канале за откривање информација унутар и изван организације, велики број различитих правних средстава, новчане казне за оне који врше одмазду, помоћ од Комисије за спречавање корупције и одговорност послодавца да докаже да су негативне кадровске мере биле оправдане.

Ирска је увела сличне мере заштите 2010. (Закон о спречавању корупције – измене и допуне из 2010) и 2011. (Закон о кривичном правосуђу из 2011) за људе који пријављују корупцију и повезане прекршаје.

Луксембург је 2011. донео Закон о борби против корупције који обухвата правну заштиту за запослене у јавном и приватном сектору који пријаве корупцију, вршење непримереног утицаја или злоупотребу положаја. Значајно је да и овај закон такође ставља терет доказивања на послодавце и, слично као и Закон о откривању у јавном интересу у Уједињеном Краљевству, дозвољава запосленима да подносе жалбе радном трибуналу.

Годину дана касније Аустрија је први пут увела правну заштиту за запослене у државном сектору. Против оних који врше одмазду над узбуњивачима води се дисциплински поступак.

У последње две године још неколико земаља ЕУ донело је нове или унапредило постојеће законе и одредбе о узбуњивачима. То су:

- Октобра 2012. Италија је усвојила прву одредбу о правној заштити узбуњивача у јавном сектору – и на тај начин превазишла јако политичко и јавно супротстављање узбуњивању. Ова одредба, за чију је израду допринос дала организација *Transparency International* у Италији, обухвата запослене у државном сектору који пријаве незаконите активности ако не почине кривично дело клевете или увреде части. После мање од годину дана, у јуну 2013, град Милано је одобрио нове мере које пружају већу заштиту за запослене у општини ако иступе да пријаве корупцију. На изради ових одредаба сарађивали су организација *Transparency International* у Италији и Одбор за борбу против мафије Градске скупштине Милана.¹⁴
- Француска је такође 2013. донела Закон за заштиту узбуњивача који открију ризике за здравље и животну средину. Закон је донет након низа афера у вези са лековима и јавним здрављем о којима је много извештавано у медијима, укључујући и афере повезане са

14 Transparency International, „Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers“, 19. јун 2013, www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers (приступљено 16. октобра 2013).

леком за дијабетес, претераним коришћењем соли и опасног индустријског растварача.¹⁵

- У Белгији је Закон о узбуњивачима усвојен на савезном нивоу у јулу 2013. године.

Треба напоменути да је Шведска земља са вероватно најинтересантнијим правним оквиром за узбуњиваче. Шведска је 1766. године донела закон који многи сматрају првим законом о слободном приступу информацијама у свету. Иако Шведска нема наменски закон о узбуњивачима, овај историјски документ створио је основу за пажљиво израђен правни оквир који представља *de facto* заштиту за оне који открију незаконито поступање.¹⁶

Укратко, сви у Шведској – укључујући и све запослене – могу да преносе информације медијима (осим службених тајни и информација о националној безбедности). Запослени у предузећима могу да пријаве незаконито поступање лицима изван предузећа ако га прво пријаве послодавцима и могу да буду отпуштени само ако послодавац има оправдани разлог за то. Ове слободе и права су толико неограничене да је самој влади забрањено да покуша да сазна идентитет анонимних извора.^{17, 18}

Осим Луксембурга, Румуније, Словеније и Уједињеног Краљевства, земља са напредним правним одредбама и поступцима за узбуњиваче, друге земље ЕУ су мање напредовале или уопште нису напредовале.

Данска, на пример, тренутно нема израђен закон о узбуњивачима, нема наменски орган за саветовање и заштиту узбуњивача и једина је нордијска земља која нема никакве добро дефинисане прописе о узбуњивачима. То може делимично да се објасни јаким присуством синдиката. Према преовлађујућем „моделу тржишта рада Данске“, сукобе на радном месту често решавају запослени и представници синдиката међу собом.¹⁹ Иако би закон требало да ступи на снагу у јануару 2014. и да захтева да финансијске институције уведу режиме за узбуњиваче, примењивао би се само на један сектор.

15 Nicole Marie Meyer, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: France* (Француска, септембар 2012).

16 Ingrid Helmius, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Sweden* (Шведска, септембар 2012).

17 Helmius, 2012.

18 И поред ових закона, правни оквир Шведске је у овом извештају оцењен као „делимичан“ зато што одредбе нису посебно прилагођене или осмишљене за узбуњиваче и не представљају закон о заштити узбуњивача.

19 Lars Bo Landstedt, „Fagforeninger afviser fløjten“, *Jyllands-Posten*, 25. јун 2012, www.langsted.dk/artikler/JP_25.06.2012.pdf (приступљено 16. октобра 2013).

У Португалији узбуњивачи немају готово никакву правну заштиту, а према праву Португалије могу да буду кривично гоњени или тужени у парничном поступку за увреду части и угледа – посебно оних који су на власти. Додатак из 2008. о заштити службеника у јавном сектору сматра се слабом одредбом која је донесена као одговор на међународни притисак.²⁰

Иако је у многим земљама ЕУ остварен одређени значајан напредак, само неколико закона о узбуњивачима усклађено је са међународним стандардима и већина закона не пружа напредну правну заштиту за узбуњиваче.

ПОЛИТИЧКО ОКРУЖЕЊЕ

ЕВРОПСКЕ ВЛАДЕ ОПРЕЗНО ПРИСТУПАЈУ УНАПРЕЂЕЊУ ПРАВА УЗБУЊИВАЧА

Обезбеђивање правне заштите за људе који откривају незаконито поступање службеника у влади – или у предузећима која могу да буду повезана са владом – није мали законодавени гест. Оно показује јаку посвећеност слободи изражавања – преовлађује над правом послодавца да управља запосленима и одржава тајност и истовремено штити људе који открију незаконито поступање од свих облика одмазде.

Европско искуство показује да иако су многи државни званичници и органи обећали да ће ојачати права узбуњивача, мало њих је то заиста и урадило. А чак и у случајевима када су то урадили, ови нови закони су често слаби.

У Бугарској су, на пример, државни званичници одговорили на препоруке које су недавно дали ОЕЦД и Група држава за борбу против корупције (GRECO)²¹ тако што су рекли да ће размотрити заштиту узбуњивача за раднике у јавном и приватном сектору. Али нацрт закона никада није написан и од тада није остварен значајан напредак.²²

Слично томе, у Пољској је свака политичка странка у Парламенту рекла да чврсто подржава ефикаснија права узбуњивача.²³ Међутим, као и у Бугарској,

20 David Marques, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Portugal* (Португалија, октобар 2012).

21 GRECO, *Bulgaria: Phase 2 – Report on the Application of the Convention On Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*, 6. јун 2003, стр. 13, 41–42, www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2790505.pdf (приступљено 16. октобра 2013).

22 Lauren Kierans, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Bulgaria* (Бугарска, април 2013), стр. 1.

23 Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, „Obietnice wyborcze 2011”, www.ceo.org.pl/pl/o-nas/news/AKOP/obietnice-wyborcze-2011 (приступљено 16. октобра 2013).

званичници верују да су постојећи закони одговарајући и да самосталан акон није потребан.²⁴ Не само да није остварен никакав законодавни напредак већ је мало урађено да би се узбуњивачи охрабрили да иступе.

Примери као што је овај уобичајени су широм ЕУ пошто политичке вође у многим земљама након дискусија и обећања нису предузеле законодавну меру:

- У Литванији парламент није усвојио Нацрт закона о узбуњивачима 2005. године. А влада тек треба да ради на укључивању узбуњивања у Национални програм за борбу против корупције за 2011. годину;²⁵
- Најмање од 2006. године Шпанија није поступила по препорукама које је дала ОЕCD, а нова права која је дала државним службеницима не обухватају заштиту од одмазде приликом пријављивања сумње на кривична дела.²⁶
- Званичници у Аустрији су почели да расправљају о овом питању као одговор на притисак међународних организација и због политичких и финансијских скандала. У прописе о раду у државној служби додата су два параграфа о борби против дискриминације да би се испуниле препоруке које је дао GRECO.²⁷ Али, није остварен никакав други напредак, а званичници у влади нису на одговарајући начин одговорили на захтеве за информације о њиховим плановима о овом питању.
- У Немачкој су две владајуће политичке странке у јуну 2013. рекле да нема потребе за доношењем посебног законодавства за заштиту узбуњивача.²⁸ Странке су задржале овај став и поред чињенице да су ОЕCD и Савет Европе позвале Немачку да побољша заштиту узбуњивача у приватном сектору, а Немачка је пристала да усвоји прописе о заштити узбуњивача до краја 2014. године као део Акционог плана за борбу против корупције Г20.²⁹

24 Писани одговор Министарства рада и социјалне политике Пољске фондацији Vatoru, 2011.

25 *Transparency International Lithuania, Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Lithuania* (Литванија, октобар 2013).

26 OECD Working Group on Bribery, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Spain*, децембар 2012, стр. 65–66, www.oecd.org/daf/anti-bribery/Spainphase3reportEN.pdf (приступљено 16. октобра 2013).

27 Гласник савезних закона I, бр. 140/2011.

28 Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, 246. Sitzung, Berlin, 13. јун 2013, стр. 31502B, 31506 B-C, dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17246.pdf (приступљено 16. октобра 2013).

29 OECD Working Group on Bribery, „G20 Anti-Corruption Action Plan 2013–2014“; OECD, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Germany*, 2011, стр. 65–66, www.oecd.org/germany/Germanyphase3reportEN.pdf (приступљено

Међутим, полако се повећава број земаља ЕУ у којима је остварен одређени напредак – иако је повремено то одговор на скандале и несреће.

Погођена огромним скандалом у грађевинској индустрији 2001. године, Холандија је последњих година почела да предузима одређени број позитивних корака. Социјалистичка партија је увела законодавство, о којем је вођена дебата током лета 2013, да би основала „Кућу за узбуњиваче“ која пружа правне савете узбуњивачима. У последње три године проширена је Служба Националног заштитника грађана која интервенише у случајевима узбуњивача и отворен је Центар за савете у вези са узбуњивањем.³⁰

Такође, потресена низом скандала у влади и предузећима, Ирска је покренула парламентарну дебату о закону који би могао да буде један од најјачих закона о заштити узбуњивача на свету – Предлогу закона о заштићеном откривању информација. Овај предлог закона, који би обухватао раднике у државном, привредном и непрофитном сектору, сличан је Закону о откривању у јавном интересу који је био прекретница у Уједињеном Краљевству.³¹

Белгија је такође једна од земаља које желе да побољшају ситуацију за узбуњиваче. Седам предлога закона о узбуњивачима уведено је на савезном нивоу од 2005. године уз све већу политичку и институционалну подршку и савезна заштита је коначно одобрена у јулу 2013. године. Активности су такође све интензивније на нивоу Фландрије.³²

Грчка је земља у којој донедавно није постојала политичка воља за заштиту узбуњивача. Финансијске тешкоће и скандале, укључујући и случај прислушкивања телефона, познат као „грчки Вотергејт“, почели су да мењају ситуацију. После апела организације *Transparency International* у Грчкој, званичници у влади су на пролеће 2013. најавили планове за проучавање прописа о узбуњивачима.³³

Многим грађанима је доста скандала у влади и предузећима – посебно када морају да плате цену за њих преко смањења јавних служби, губитка посла и економске несигурности. Давање правне заштите и пружање

16. октобра 2013); Парламентарна скупштина Савета Европе, „Резолуција 1729 (2010) Заштита узбуњивача“, 2010, assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm (приступљено 16. октобра 2013).

30 Björn Rohde-Liebenau, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Netherlands* (Холандија, октобар 2012).

31 Lauren Kierans, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Ireland* (Ирска, фебруар 2013).

32 Wim Vandekerckhove, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Belgium* (Белгија, август 2012).

33 Maria Nini and Anna Damaskou, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Greece* (Грчка, август 2012).

могућности за откривање информација људима који откривају корупцију, превару и друго незаконито поступање које угрожава јавни интерес представља потврду да владе и грађани могу сарађивати као партнери на подстицању одговорности и интегритета у целом друштву.

ПЕРЦЕПЦИЈА УЗБУЊИВАЧА

УЗБУЊИВАЧИ СЕ ЈОШ УВЕК БОРЕ ДА СТЕКНУ ПРИЗНАЊЕ

У дебатама о најбољем начину да се узбуњивачи законски заштите од одмазде често се не узима у обзир оно што такође мора да се уради да би се заштитили од негативних перцепција које су укоренење у друштву. Такви снажни фактори не служе само за кажњавање узбуњивача, које често злостављају, прогањају и дискриминишу. Они су такође драматично успорили напредак многих земаља ЕУ у доношењу и примени закона о узбуњивачима.

Негативне перцепције су такође спречиле да узбуњивачи буду признати као борци против корупције и криминала и да им се честита, или чак ода признање за преузимање ризика за опште добро.

Што се тиче обелодањивања незаконитог поступања, иступање када други одлуче да ћуте може да разљути колеге, надзорнике или чак пријатеље или да учини да се осећају издато. То може да подстакне презир појачан далеким, али стварним историјским и политичким силама. Неки сматрају да је то посебно случај у земљама које су биле под ауторитарним режимима који су користили тајне безбедносне снаге и шпијуне да прате политичке непријатеље и грађане уопште, према истраживању извршеном за овај извештај.

Препреке за узбуњивање и законе о заштити узбуњивача у многим земљама могу да буду екстремне. „Потказивач“, „доушник“, „цинкарош“ и други погрдни називи за узбуњиваче и даље се користе. Ови стереотипи могу да умање вољу људи да пријаве корупцију.

Ове негативне етикете и перцепције такође одређују како ће се према људима опходити други након што иступе.

У Португалији разговори са узбуњивачима откривају општи утисак да људи који пријаве незаконито поступање – у земљи која практично нема никакву правну заштиту за узбуњиваче – излажу себе свим врстама одмазде. Узбуњивачи, без обзира на то да ли су правници, политичари или административни радници, углавном се слажу да влада и органи кривичног гоњења не обраћају пажњу на то што се узбуњивачима прети, што добијају отказе или се пребацују на друга радна места. Државни службеници морају посебно да буду спремни да „изгубе све“.³⁴

34 Разговори узбуњивача са Давидом Маркесом, *Transparência e Integridade, Associação Cívica, Portugal, 2012.*

У Француској је у студији која је извршена 2012. откривено да су многи државни службеници који су пријавили незаконито поступање приморани да оду у пензију, да су отпуштени или прогањани.³⁵

У земљама у којима постоје блиске везе између политичара и предузећа, често може да се проверава да ли узбуњивачи имају скривене мотиве. То је случај са Кипром, где медији и јавност покушавају да одреде да ли су поступци узбуњивача мотивисани политичким савезима. Постојање политичке повезаности може да изазове сумњу у тачност онога што је узбуњивач открио.³⁶

Друштвени фактори такође могу да утичу на однос владе према узбуњивачима – на пример, да ли ће их органи кривично гонити за откривање инсајдерских информација. Добар пример за то је Летонија, која нема добро развијене оквири за узбуњиваче. У скорашњим случајевима су узбуњивачи кривично гоњени за откривање или покушај откривања незаконитог поступања.³⁷

Међутим, грађани у неким земљама ЕУ почели су другачије да гледају узбуњиваче. У Португалу су и поред честе одмазде узбуњивача и готово потпуног одсуства правне заштите сами узбуњивачи пријавили да их подједнак број људи сматра херојима и цинкарошима.³⁸

Такве позитивне промене су такође уочене и у пословном свету:

- Седам од осам виших извршних директора који су анкетирани у Уједињеном Краљевству рекли су да смеју да пријаве случајеве преваре или корупције, у односу на 54 процента у остатку Европе.³⁹ То може

35 Stephen Pringault, „L'obligation de réserve des agents publics face au devoir de dénonciation d'infractions pénales. Une inadaptation du droit français à la problématique du whistleblowing“, *Droit administratif*, n° 4, April 2012, www.lexisnexis.fr/droit-document/article/droit-administratif/04-2012/008_PS_RDA_RDA1204ET00008.htm (приступљено 20. октобра 2013).

36 Constantinos Kombos, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Cyprus* (Кипар, новембар 2012), стр. 19.

37 Mārtiņš Birks, „Neo lieta“ – noziedzīgs nodarījums vai ‘ziņotāja’ apklusināšana“, *Jurista Vārds*, бр. 25, 19. јун 2012, www.juristavards.lv/index.php?menu=auth&cid=249232 (приступљено 20. октобра 2013); „Aizdomas par policistes korumpētību – pret ziņotāju sāk lietu“, *Neatkarīgā Rīta Avīze*, 3. јун 2012, nra.lv/latvija/73217-aizdomas-par-policistes-korumpetibu-pret-zinotaju-sak-lietu.htm (приступљено 20. октобра 2013).

38 Разговори узбуњивача са Давидом Маркесом, *Transparência e Integridade*, Associação Cívica, Португалија, 2012.

39 Paul Stephenson and Michael Levi, *The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, за Савет Европе, 20. децембар 2012, стр. 20, www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDCj/Documents/CDCJ%202012/CDCJ_2012_9e_FIN_Feasibility_Study_protection_whistleblowers_en.pdf (приступљено 20. октобра 2013).

да буде последица Закона о откривању у јавном интересу, који је донет 1998. године након дуготрајне јавне дебате која је обезбедила јаку подршку пословних и политичких кругова.

- У Пољској готово две трећине директора предузећа подржава идеју награђивања узбуњивача, у поређењу са 38 процената у Западној Европи.⁴⁰

Позитивне промене такође могу да се уоче и у покривености медијима. Широм ЕУ највећи медији посвећују више пажње узбуњивачима и информацијама које откривају. Негативни изрази за узбуњивање као што су цинкарош и доушник и даље се често користе у медијима и од стране грађана и политичара. Али, изгледа да се стигло до прекретнице. Данас је много већа вероватноћа да ће се узбуњивачи сматрати јунацима и људима који служе јавности него пре десет година. Имајући на уму моћ коју медији имају у обликовању мишљења јавности, ова промена може да допринесе побољшању имиџа и перцепције узбуњивача.

ДРУГА РАЗМАТРАЊА

НЕПРЕДВИДИВИ ДОГАЂАЈИ И МИШЉЕЊЕ ЈАВНОСТИ ОБЛИКУЈУ ОДНОС ПРЕМА УЗБУЊИВАЧИМА

Неки закони о узбуњивачима донети су као одговор на скандале, претње за јавно здравље, несреће у животној средини и друге катастрофе које су можда могле да буду спречене или ублажене да је неко иступио и открио проблеме пре него што су ескалирали.

У Европи је најбољи пример за то Уједињено Краљевство. Увече, 6. марта 1987, брод *Herald of Free Enterprise* преврнуо се неколико тренутака након што је испловио из луке Зебруге у Белгији. Трајект са осам палуба је потонуо, а 193 путника и чланови посаде погинули су у најгорој мирнодопској поморској несрећи у Британији за 73 године. У званичној државној истрази откривена је „болест аљкавости“ и немар у трајектном превознику.⁴¹

Ово је била једна од низа скупих несрећа и скандала који су се брзо дешавали један за другим осамдесетих и деведесетих година прошлог века и који су шокирали нацију – поред судара возова, експлозије нафтне бушотине, пропадања банке и случајева систематског злостављања деце.

40 Ernst & Young, *O krok dalej: miejsce na uczciwość w biznesie. 12 światowe badanie nadużyć gospodarczych*, 2012, www.blog.ey.pl/audytsledczy/wp-content/uploads/2012/06/raport-12-swiatowe-badanie-naduzyc-gospodarczych.pdf (приступљено 20. октобра 2013).

41 Министарство саобраћаја Уједињеног Краљевства, *mv Herald of Free Enterprise*, Извештај суда бр. 8074, формална истрага, 1987, стр. 13–14, www.maib.gov.uk/cms_resources.cfm?file=/hoffefinal.pdf (приступљено 20. октобра 2013).

У серији јавних истрага откривено је да је свим случајевима заједничко то да су радници знали за ризике или незаконито поступање које је допринело проблемима и да су били или превише уплашени да проговоре или су – што је још горе – проговорили, а нико није обраћао пажњу на то. Као одговор на ове несреће, Уједињено Краљевство је након тога донело један од најјачих закона о узбуњивачима на свету, Закон о откривању у јавном интересу (PIDA).⁴²

Због непредвидљивости процеса јавне политике трагедије немају увек исто компензаторно дејство. Просипање 800 милиона литара каустичног црвеног блата у Мађарској 2010. године, експлозија 98 контејнера муниције у поморској бази на Кипру 2011. и приче о лошем опхођењу према старим људима у Немачкој 2005. за сада нису довеле до значајног напретка у заштити узбуњивача у овим земљама.

У неким земљама однос између узрока и последица није очигледан. Свеприсутну корупцију у холандској грађевинској индустрији открио је један узбуњивач 2001. године.⁴³ И на Малти је 1973. шпекулативно одређивање цена витамина откривено на сензационалан начин.⁴⁴ Али није јасно колико су ови догађаји допринели корацима ка реформи који су недавно предузети у овим земљама.

У овим случајевима постоје други показатељи за предвиђање да ли ће земља донети закон о узбуњивачима, колико ће закон бити јак и како ће функционисати у пракси, ако уопште буде функционисао. То су судске пресуде, анкетирање мишљења и реаговање јавности на узбуњиваче.

На пример, судови у Аустрији су донели одлуке да запослени не крше заклетве на верност на радном месту ако поднесу тужбу због кривичног дела, уколико је тужба ваљана. Такође, запослени морају да узбуњују на „најнежнији“ могући начин.⁴⁵

Према анкети извршеној 2012. у Естонији, само 1 проценат грађана и власника предузећа и 13 процената државних службеника који су имали лично искуство са корупцијом су и пријавили те случајеве

42 Public Concern at Work, *UK Submission to Transparency International Whistleblower Protection Research Project* (Уједињено Краљевство, јануар 2013), стр. 1, 15.

43 A.G. Dorée, „Collusion in the Dutch construction industry: an industrial organization perspective“, *Building Research & Information*, March-April 2004, www.utwente.nl/ctw/p3b/te_downloaden_publicaties/bri_collusie_definitief.pdf (приступљено 17. октобра 2013).

44 Nick Mathiason, „Blowing the Final Whistle“, *The Observer*, 25. новембар 2001, www.theguardian.com/business/2001/nov/25/businessofresearch.research (приступљено 17. октобра 2013).

45 Shahanaz Müller, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Austria* (Аустрија, септембар 2012), стр. 23.

властима. У Мађарској је више од пола државних службеника који су учествовали у анкети о пријављивању корупције одговорило: „Што се мање каже, то боље“.⁴⁶

У Ирској је због због низа скандала међу свештеницима, у банкарству, здравству и другим областима друштва који су привукли велику пажњу медија јавна перцепција узбуњивача последњих година почела да се правља. Ирски Парламент тренутно води дебату о закону о заштити узбуњивача који би могао да буде један од најјачих на свету.

ИЗГУБЉЕНИ У ПРЕВОДУ

ШТА УЗБУЊИВАЧ ЗНАЧИ – А ШТА НЕ ЗНАЧИ – НА ЈЕЗИЦИМА ЕУ

„Узбуњивач“ није универзално прихваћени израз који може једноставно да се преведе на друге језике. Колико год да је непрецизан, овај колоквијализам – који дочарава старомодне слике полицајца који јури лопова – развио се у току деценија и сада значи особу која открива незаконито поступање које се догодило у њеној средини.

Без обзира на то коме се особа обрати – свом непосредно надређеном руководиоцу, наменској телефонској линији за помоћ, новинару, полицији, НВО или државном надзорном органу – узбуњивач је неко ко проговара када већина људи ћути. Они су звезде водиле, људи који ударају у звона и звоне на узбуну – људи који расветљавају тајне које треба да буду објављене да би се зауставило незаконито поступање.

Тешкоће при превођењу израза узбуњивач на друге језике су у изненађујућем степену довеле до проблема у начину на који их јавност види. У многим земљама ЕУ грађани, али и медији још увек често користе изразе као што су „доушник“, „потказивач“ и „цинкарош“. Новинари у неким земљама у којима енглески језик није званични језик једноставно користе енглески израз *whistleblower* због недостатка боље алтернативе. У том случају морају да објашњавају значење овог израза публици.

Ове тешкоће су такође створиле изазове за предлагање и израду закона о заштити узбуњивача. Пошто узбуњивање није општеприхваћени правни израз, понекад се користе фразе као што „откривање у јавном интересу“, као што је случај са Законом о откривању у јавном интересу у Уједињеном Краљевству и Предлогу закона о заштићеном откривању информација.

Међутим, грађани и новинари имају на располагању велики број различитих синонима, од којих многи погрешно представљају узбуњиваче у негативном контексту.

46 K-Monitor Association, *Whistleblower Protection in the Central and Eastern Europe Region: Whistleblowing in Hungary*, Hungarian Civil Liberties Union, 2010, стр. 10.

У наставку текста приказани су неки од превода који се често користе у ЕУ са свим конотацијама које имају – позитивним, негативним, неутралним или без икакве конотације.

БУГАРСКИ

- *служител, подал сигнал за нарушение* – запослени који указује на прекршај – негативно.

ЧЕШКИ

- *oznamovatel* – известилац – неутрално,
- *udavač* – доушник – негативно,
- *práskáč* – цинкарош – негативно.

ДАНСКИ

- *whistleblower* – често га користи јавност,
- *sladrehanke* – цинкарош – негативно.

ХОЛАНДСКИ

- *klokkenuider* – узбуњивач („особа која удара у звоно“)
- *slachtoffer* – жртва – израз који повремено користе бивши узбуњивачи.

ЕСТОНСКИ

- *vilepuhaja* – узбуњивач („гајдаш“) – негативно,
- *väärkäitumisest teavitaja* – особа која обавештава о незаконитом поступању – неутрално,
- *korruptsioonist teavitaja* – особа која обавештава о корупцији – углавном неутрално,
- *koputaja* – цинкарош – негативно.

ФИНСКИ

- *ilmiantaja* – особа која сазнаје информацију и преноси је – донекле негативно.

ФРАНЦУСКИ

- *lanceur d'alerte* – особа која упозорава на незаконито поступање – израз који се често користи,
- *signalement* – узбуњивање („пријављивање“),
- *dénonciation* – узбуњивање – неутрално/негативно,
- *alerte professionnelle* – узбуњивање – овај израз користе синдикати,
- *alerte éthique* – узбуњивање – овај израз користе НВО и медији,
- *donneur d'alerte* – овај израз се користи у званичним контекстима (на пример у вези са ЕУ).

НЕМАЧКИ

- *whistleblower* – овај израз често користе медији и користи се у званичним контекстима,
- *Denunziant* – цинкарош, тужибаба – негативно,
- *Hinweisgeber* – инсинуатор – неутрално,
- *Nestbeschmutzer* – онај ко прља сопствено гнездо – негативно.

ГРЧКИ

- *καρφί (карфи), σπιούνοσ (спиунос), ρουφιάνοσ (руфианос), χαφίέс (хафиес)* – цинкарош – негативно,
- *πληροφοριοδότηс (плирофориодотис)* – доушник – неутрално/негативно,
- *μάρτυρασ δημοσίου συμφέρονтос* – сведок у јавном интересу – позитивно.

МАЂАРСКИ

- *közérdekű bejelentés* – пријављивање у јавном интересу – позитивно,
- *bejelentés* – пријављивање,
- *panasz* – жалба – пријављивање незаконитог поступања органа.

ИРСКИ

- не постоји директан превод за узбуњивача.

ИТАЛИЈАНСКИ

- *sentinella civica* – грађански стражар – позитивно (овај израз користи организација Transparency International у Италији),
- *informatore* – доушник – неутрално (повезан са тајном полицијом),
- *segnalante* – особа која пријављује – неутрално (користи се у Закону о борби против корупције),
- *denunciante* – потказивач – неутрално – судски израз,
- *fare una soffiata* – звиждати – неутрално до негативно,
- *talpa* – кртица (шпијун) – негативно,
- *corvo* – врана – негативно,
- *delatore* – особа која одаје информације – веома негативно,
- *spia/spione* – шпијун – веома негативно.

ЛЕТОНСКИ

- *ziņotājs* – потказивач – негативно,
- *Trauksmes cēlējs* – особа која активира аларм – неутрално,
- *Trauksmes cēlšana* – активирање аларма – процес помоћу којег се незаконито поступање објављује – неутрално.

ЛИТВАНСКИ

- *pranešėjas* – узбуњивач.

ЛУКСЕМБУРШКИ

- не постоји превод за узбуњивача – користи се енглески израз „whistleblower“.

МАЛТЕШКИ

- *jiżvela* – неутрални израз за откривање информација.

ПОЉСКИ

- *denouncer, informant* – потказивач, доушник – негативно,
- *sygnalista* – сигналиста – позитивно (нови израз који користе одређене НВО).

ПОРТУГАЛСКИ

- *chibo/bufo* – цинкарош – негативно,
- *denunciante* – узбуњивач.

РУМУНСКИ

- *avertizori de integritate* – особе које дају упозорења ради очувања интегритета – позитивно.

СЛОВАЧКИ

- *oznamovateľ* – узбуњивач – позитивно,
- *donášač, udavač, práskač* – цинкарош – негативно.

СЛОВЕНАЧКИ

- *etični upornik* – етички противници,
- *žvižgač, piščalkar* – особа која дува у пиштаљку,
- *prijavitelj* – особа која пријављује – неутрално (користи се у Закону о интегритету и спречавању корупције Словеније).

ШПАНСКИ

- *denunciante de acto de corrupción* – узбуњивање о делу корупције – неутрално.

ШВЕДСКИ

- *visslare, visselblåsare* – узбуњивач – неутрално.

ВЕЛШКИ

- *chwythwr chwiban* – узбуњивач.

ПОЗИВИ НА АКЦИЈУ ЗА ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ ЕУ: ПОБОЉШАТИ МОГУЋНОСТИ ЗА ОТКРИВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА И ОЈАЧАТИ ПРАВНУ ЗАШТИТУ ЗА УЗБУЊИВАЧЕ

Свим запосленима и радницима у приватном и јавном сектору потребно је следеће:

- доступни, поуздани и безбедни канали за пријављивање незаконитог поступања,
- јака заштита од свих облика одмазде,
- механизми за откривање информација који подстичу реформе које исправљају законодавне недостатке, недостатке у политици или процедуралне недостатке и спречавају будуће незаконито поступање.

Да би се остварили ови циљеви, организација *Transparency International* апелује на све земље ЕУ да донесу, спроводе и примењују законодавство које пружа свеобухватну правну заштиту за запослене у јавном и приватном сектору који пријаве незаконито поступање.

Заштићена откривања информација треба да обухватају без ограничавања: корупцију; кривичне преступе; кршење законске обавезе;⁴⁷ судске грешке; посебне опасности за јавно здравље, безбедност или животну средину; злоупотребу власти; неовлашћено коришћење јавних средстава или имовине; ненаменско трошење средстава или лоше управљање; и сукоб интереса.⁴⁸

Правна заштита треба да буде проширена на сваког запосленог или радника који је изложен ризику од одмазде, укључујући и особе које немају традиционалан однос између запосленог и послодавца, као што су консултанти, извођачи, приправници и стажисти, волонтери, студенти радници, привремени радници и бивши запослени.⁴⁹ Заштита треба да буде пружена за откривање информација уз оправдано веровање да су информације тачне и за откривање погрешних информација за које узбуњивач није знао да су погрешне.

Јавност треба да има велике могућности да пружи свој допринос за тачно законодавство. Након усвајања, законодавство треба да се ревидира у редовним интервалима уз допринос НВО.

47 Укључујући и пријављивање нетачних финансијских података од стране државних органа или званичника и привредне субјекте чијим акцијама се тргује на берзи.

48 Може да обухвата и кршење људских права ако је загарантовано или примерено у националном контексту.

49 Заштита треба да буде проширена на оне који покушавају да буду узбуњивачи и оне који су доживљени као узбуњивачи; особе које пружају пратеће информације у вези са откривеним подацима; и оне који помажу или покушавају да помогну узбуњивачу.

ЗА ЕУ: УВЕСТИ ЕВРОПСКИ ПРОГРАМ ЗА ЗАШТИТУ УЗБУЊИВАЧА

Организација *Transparency International* апелује на Европску комисију да поштује позив Европског парламента од октобра 2013. да достави предлог законодавства којим се уводи ефикасан и свеобухватан европски програм за заштиту узбуњивача у јавном и приватном сектору. Овај предлог треба да буде заснован на јаким јавним консултацијама којима ће се одредити најпримеренији правни инструменти за јачање закона о узбуњивачима и поступака и праксе у вези са узбуњивачима широм ЕУ тако што ће се одредити минимални стандарди.

Програм треба да обухвата признате међународне стандарде и принципе, укључујући и оне које су припремили Савет Европе и ОЕЦД, као и оне које су саставиле НВО и који подржавају или саветују узбуњиваче, укључујући и Пројекат за одговорну владу (*Government Accountability Project*) (САД), Отворени центар за демократске савете (*Open Democracy Advice Centre*) (Јужноафричка Република), Јавну забринутост на делу (*Public Concern at Work*) (Уједињено Краљевство) и *Transparency International*.

Програм и повезани закони ЕУ такође треба да поштују чл. 11, 30. и 41. Повеље о основним правима Европске уније, који се баве правом лица на слободу изражавања, правом на заштиту од неоправданог отпуштања и правом на ефикасна правна средства и поштено суђење.

Програм и правни инструменти треба да се примењују на запослене и у јавном и у приватном сектору, као и да утврде све могуће сигурне и безбедне канале за откривање информација за узбуњиваче (укључујући и анонимна откривања). Све институције и тела ЕУ треба да обезбеде јаке механизме заштите и подршку за своје запослене и чланове.

ЗА ГРАЂАНЕ И РЕЗИДЕНТЕ ЕУ: РАЗМИСЛИТЕ О КОРИШЋЕЊУ ПОУЗДАНИХ И БЕЗБЕДНИХ КАНАЛА ЗА ОТКРИВАЊЕ НЕЗАКОНИТОГ ПОСТУПАЊА

Особе које сазнају за корупцију или другу врсту озбиљног незаконитог поступања на радном месту треба да размотре опције које имају пре него што проговоре. Треба да се обрате организацијама које пружају подршку и савете узбуњивачима, као што су центри за заговарање и правне савете организације *Transparency International*,⁵⁰ који раде у 60 земаља.

Особе које одлуче да открију информације – у организацији или изван ње – треба пажљиво да процене ризике. Многи државни органи и приватна

50 Transparency International, „Report Corruption“, www.transparency.org/getinvolved/report (приступљено 20. октобра 2013).

предузећа имају политике о узбуњивачима, а већина земаља ЕУ има барем неке законе или прописе који теоретски пружају одређену правну заштиту за одређене врсте узбуњивача. Али такве политике, закони и прописи редовно се не признају или се слабо примењују, а често садрже рупе у закону које не морају да буду очигледне. Дакле, они могу да служе као замка за људе који верују да су заштићени од одмазде, а у ствари нису заштићени.

Пошто узбуњивање може да буде ризично, препоручује се да сви који размишљају да пријаве незаконито поступање потраже најбоље расположиве савете пре него што то учине. Ако земља има било какву врсту правне заштите, треба се обратити адвокату да би се добили савети о томе да ли би се ова заштита примењивала на тај случај и колика је вероватноћа да се заштита примени.

ШТА ЈЕ ПОТРЕБНО ЗА ДОБАР ЗАКОН О УЗБУЊИВАЧИМА

Аутор **Пол Стивенсон** (PAUL STEPHENSON)¹

РЕЗИМЕ

Постојећи међународни стандарди су у одређеној мери ограничени. Са друге стране, рад Савета Европе на Препоруци требало би да Европу поведе корак даље ка консензусу о неким основним питањима. Поједине земље усвојиле су различите приступе. У пракси, сви су ти приступи показали недостатке у одређеним аспектима, али су начелно поучни, а овај документ даје преглед два додатна примера: Ирске и Јужне Кореје. Уколико нека земља има за циљ да креира добар закон о узбуњивачима, неопходно је да одржи отворену дебату која ће резултирати детаљним одредбама које одговарају националном културном и правном оквиру, као што се тренутно чини у Србији. Овај документ се завршава прегледом неких питања која треба размотрити у погледу спровођења једног закона о заштити узбуњивача.

МЕЂУНАРОДНА МЕРИЛА

Сваки закон о узбуњивачима мора да задовољава одговарајућа међународна мерила. Будући да та мерила тренутно нису захтевна, прилично је лако то постићи.

Прва важна конвенција била је УН Конвенција Међународне организације рада из 1982. године, на којој је утврђено да подношење тужбе или учешће у поступку који се води против послодавца, а у односу на наводно

1 Пол Стивенсон је радио у Министарству правде Велике Британије на питањима борбе против корупције и превара од 2001. до 2008. године. Био је британски представник у ГРЕКО, и изабрани члан ГРЕКО бироа. Након тога радио је као самостални консултант на међународним пројектима у Румунији, Индонезији, Србији и другим државама. Такође је европски консултант за организацију Јавна забринутост на делу (Public Concern at Work – PCaW) и члан групе експерата за корупције Европске комисије.

кршење закона или прописа, или прибегавање надлежним управним телима, није валидан разлог за прекид уговора о запослењу. Слична одредба може се наћи и у Ревизији Европске социјалне повеље из 1996.² године.

Прва конвенција која препознаје посебну улогу узбуњивања у борби против корупције, и која притом проширује спектар заштитних мера обухватајући било коју врсту неоснованих санкција, била је Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији (1999), која наводи:

Свака стирана уговорница требало би да својим интјерним процедурама обезбеди одговарајућу заштитиу против неоснованој санкционисања зајослених који имају разумних основа за сумњу да јоситоји коруиција и који у најбољим намерама јто јријаве надлежним јојединцима или властима (члан 9).

Ову конвенцију ратификовало је 35 држава, укључујући и Србију, са тим да члан 9. представља прилично нејасну одредбу, будући да питање шта „одговарајућа“ заштита заправо значи остаје отворено. То није довело до масовног усвајања закона о узбуњивачима.

Још једна релевантна одредба налази се у Кривичноправној конвенцији Савета Европе о корупцији (1999) – члан 22 – али како се ова одредба односи на све врсте појединаца који сарађују са истражитељима, недостаје јој фокусираност члана 9. Ниједну од ових одредаба није надгледао ГРЕКО, орган за борбу против корупције Савета Европе, иако је ГРЕКО у извесној мери разматрао узбуњивање у оквиру своје ревизије кодекса понашања јавних службеника, што је имало одређени утицај.

Уједињене нације укључиле су важну одредбу у своју Конвенцију против корупције (UNCAC) – члан 33, који наводи:

Свака држава чланица ће размотирити увођење одговарајућих мера у сојсјивени јравни сисјтем, како би заштитишила од неојравданој шрејимана јојединце који у доброј вери и разумном уверењу јријаве надлежним орјанима било какве чињенице у вези са јресјуйима усјановљеним овом конвенцијом.

Обавеза да се „размотри“ прилично је слаба. Спровођење UNCAC-а тренутно надзире Канцеларија УН за питања дроге и криминала, а *Transparency International* је објавила преглед досадашњих резултата.³

Иако константно указује на проблем узбуњивања у земљама кандидати-ма, Европска унија до сада није повела сопственим примером. Нити је Европска комисија имала разумевања за своје интерне узбуњиваче – пример је злостављање Пола ван Буитенена (Paul van Buitenen), функционера

2 У оквиру члана 24-3-ц.

3 Заштита узбуњивача и UNCAC (Whistleblower Protection and the UNCAC, 2013).

који је пријавио противзаконите радње Парламенту, након што ништа није предузето по питању његових интерних обавештења. Његова обавештења и недостатак адекватних поступака у вези са њима, довели су до оставке читаве Комисије (Сантер, 1999). У последње време Комисија је почела да показује интересовање за ову тематику издавањем нових смерница за интерно особље,⁴ иако су оне сувише усредсређене на интерно обавештавање. Такође, поверила је организацији *Transparency International* обављање студије о законима земаља чланица ЕУ, која би требало да буде завршена крајем 2013. године. Остаје да се види да ли ће то резултирати предузимањем акције од стране ЕУ.

Начела Г20

Г20 (неформална група привредно најјачих земаља) била је активна по питању узбуњивања, барем са теоријске стране. Године 2011. објавили су студију о закону и пракси у земљама чланицама Г20, са закључком који се састоји од прегледа најбољих пракси и руководећих начела о заштити узбуњивача.⁵ Ова руководећа начела су веома конструктивна, али упркос чињеници да су се све земље чланице Г20 обавезале да ће их применити у свом законодавству до краја 2012. године, чини се да дато обећање ни-су испуниле, а не постоји контролни механизам који би то и проверио.

Евројски суд за људска њрава

Узбуњивачи имају право да покрену поступак пред Европским судом за људска права, пошто се свака одмазда против њих може сматрати кршењем права на слободу изражавања према члану 10. Европске конвенције о људским правима. У случају *Гужа против Молдавије*⁶ Велико веће Суда установило је критеријуме помоћу којих се одређује да ли утицање на нечије право на слободу изражавања може бити оправдано. Главне ставке које би требало размотрити су:

1. важност датог обавештења за јавни интерес;
2. да ли је појединац имао алтернативне канале за давање обавештења;
3. веродостојност датог обавештења;
4. мотиви појединца;
5. уколико постоји штета, да ли је она већа од штете на коју се обавештењем указује; и
6. тежина наметнуте санкције по појединца и њене последице.

4 SEC (2012) 679 final, 6. 12. 2012.

5 Guja v. Moldova, www.oecd.org/general/48972967.pdf

6 Case no. 14277/04, 12 February 2008.

Господин Гужа је био шеф Одељења за штампу Канцеларије генералног тужиоца. Након што су одбачене тужбе против неколико полицајаца због злостављања осумњичених, он је послао два писма штампи у вези са тим случајем, која су указивала на могућност да су тужбе одбачене из неодговарајућих разлога. Једно од писама било је од високог функционера у Парламенту. Органи власти су тврдили да су ова писма поверљива, међутим, нису била означена као таква. Због њиховог објављивања, он је отпуштен. Применивши на случај шест поменутих критеријума, Европски суд за људска права одлучио је да је г. Гужа оправдано открио информације штампи о околностима овог случаја. Наложено је да му се додели одређена компензација.

Нацрт препоруке Савета Европе

Савет Европе је 2012. године поручио студију изводљивости⁷ коју сам написао са професором Левијем. Закључено је да би препорука била најпрактичнији и најбржи начин допуне постојећих мера у оквиру Савета Европе. Резултат тога не би била униформност већ смернице за минималне стандарде. То делује као разуман приступ овом питању, пошто ће свака држава морати да узме у обзир постојеће механизме – на пример, постојање регулаторних органа задужених за примање обавештења од узбуњивача и доступност специјализованог суда за саслушање њихових случајева. Ипак, препорука би требало да у извесној мери употпуни постојеће међународне одредбе. Одређена међусобна усклађеност у погледу минималних стандарда је пожељна, с обзиром на то да прекогранични случајеви често представљају проблем.

Нацрт препоруке је припремљен, а најновија верзија Нацрта у тренутку писања овог текста завршена је 12. јула 2013. године⁸. Начела овог нацрта утврђују неке од основних услова доброг закона о узбуњивачима:

- пружити широку дефиницију радних односа у којима узбуњивачима може затражити заштита (начело 3);
- дозволити примену посебних процедура за високоповерљиве информације. Ово се односи само на информације, тако да није дозвољено примењивати ове посебне процедуре на категорије појединаца (као што је особље безбедносне службе). Особље безбедносних служби може имати обавештења о питањима која нису с правом тајна (нпр. корупција у набавкама) (начело 5);
- закон мора бити јачи од уговорних обавеза о поверљивости (начело 9);

7 Стивенсон и Леви, Заштита узбуњивача – студија изводљивости за Савет Европе, (CDCJ(2012)9FIN, објављена 20. децембра 2012. (The protection of whistleblowers—a feasibility study for Council of Europe, Stephenson and Levi (CDCJ(2012)9FIN).

8 CDCJ (2013) Misc 7 final.

- осигурати да неће доћи до престанка заштите уколико је обавештење узбуњивача нетачно. Све што је потребно јесте да је „узбуњивач имао оправдане разлоге да верује у тачност обавештења“. Не помиње се „добра вера“, стога што је мотивација небитна, док год је обавештење у јавном интересу (начело 13);
- дозволити могућност упућивања обавештења медијима у одређеним околностима (начело 16);
- тражити да обавештења узбуњивача буду истражена што је пре могуће (начело 18);
- дати узбуњивачима право да укажу на чињеницу да су упутили обавештење у складу са националним оквиром у грађанском, кривичном или управном поступку (начело 21);
- обрнути терет доказивања, тако да уколико узбуњивач може да докаже да је претрпео одмазду, на послодавцу је да докаже да се одмазда није догодила као последица узбуњивања (начело 22);
- пружити привремену заштиту у очекивању исхода грађанског поступка (начело 24); и
- обезбедити периодичне контроле делотворности радног оквира од стране националних власти (начело 27).

Могућности за побољшање Нацрта привремене

На тексту препоруке се и даље ради, и вероватно ће бити измењен пре финализације. У наставку су набројане неке од главних ставки које би требало унапредити. Исход дискусија о овим компликованим питањима ће бити од важности за Нацрт српског закона.

Начело 3 се не односи на оне који намеравају да постану узбуњивачи, али још увек нису званично упутили некоме обавештење. Закон Норвешке пружа заштиту у таквим околностима. Уколико такви појединци претрпе било какву одмазду, према њима се треба опходити као према узбуњивачима који су поступили у складу са процедурама. Са порастом електронског надзирања запослених, ово је важан проблем у настајању. Логично је да се исти принцип мора примењивати и на појединце за које се грешком претпостави да су узбуњивачи.

Начело 5 допушта превише широко тумачење, пошто обухвата информације „везане за националну безбедност, одбрану, обавештајне службе, јавни ред или међународне односе“. У последње време показало се да обавештења у вези са националном безбедношћу представљају знатне проблеме. Запослени у безбедносним службама често обавештавају о радњама које су у нормалним условима противзаконите, али које су можда одобрене

неком званичном процедуром. Основни и примарни проблем овде јесте демократски надзор служби безбедности. Владе ће највероватније инсистирати на томе да канали за обавештавање буду строго поверљиви, и да никада не могу укључити медије или платформе за анонимно откривање информација као што је Викиликс. Мора се направити разлика између узбуњивача чији је циљ решење проблема на који указују, и оних који желе да одају поверљиву информацију ради ње саме. Владе доприносе мешању једних и других уколико не омогуће узбуњивачима безбедносних служби да имају поверење у особу којој дају обавештења о преступима. Ако такво поверење не постоји, већа је вероватноћа да ће покушати да се обрате медијима. Било би пожељно да препорука укаже на потребу да особа којој се дају обавештења буде независна од безбедносних служби, и да се резултати рада те особе обелодане јавности.

Начело 9 тврди да би послодавац требало да буде у могућности да се ослони на обавезе о интерном обавештавању. Овде је потребно разјашњење: послодавци могу са правом захтевати да се прво користе интерни канали, уколико не постоји разлог за сумњу да они не функционишу, али послодавац не може инсистирати на интерном обавештавању у било ком случају, чак ни као првом кораку. Такође, потребно је јасније указати да послодавцима не би смело да буде допуштено да плате узбуњивачима како би ћутали. Не би требало да буде дозвољено да одредбе о неоткривању поверљивих информација буду део нагодби, уколико се доводи у питање јавни интерес. Искуство Уједињеног Краљевства показало је да иако су такве одредбе остале без ефекта, оне су и даље укључиване у нагодбе, и узбуњивачи су сматрали да су њима обавезани због својих будућих каријера, као и због могућих правних последица.

Начело 16 би требало да буде јасније што се тиче околности у којима ће узбуњивачи бити заштићени чак и ако се обрате медијима. Било би боље да проблем решавају органи који су за њега одговорни, али то није увек могуће, а Европски суд за људска права разјаснио је у случају Гужа да постоје околности у којима поступак против узбуњивача који се директно обрати штампи, чак и дајући информације које се сматрају поверљивим, може кршити Европску конвенцију о људским правима. Оправданост би генерално требало да зависи од озбиљности проблема и постојања алтернативних канала обавештавања, од тога да ли они функционишу, и да ли се може очекивати да функционишу. У том смислу, британски Закон о обелодањивању у јавном интересу представља добар модел: заштита неће бити пружена уколико се обавештавање врши ради личне користи, и било би пожељно да ово постане стандардна пракса, како би се обесхрабрило примање новца од новинара у замену за откривање информација. (Међутим, званичне награде не треба сматрати личном коришћу.)

Начело 18 не говори ништа о проверавању ажурности у истраживању обавештења. Заштитници грађана у многим земљама представљају централни механизам за надзор над поступањем са обавештењима од стране агенција. У Уједињеном Краљевству је због одсуства таквих механизма дошло до игнорисања питања од јавног интереса, чак и ако су узбуњивачи били заштићени.

Начело 21 није довољно далекосежно: требало би да тврди да ће чињеница да је узбуњивач поступио у складу са законом о узбуњивању бити адекватна одбрана у грађанској парници. Неки би ишли још даље и рекли да узбуњивачи треба да буду заштићени од грађанских тужби. Актуелни ирски закон, који се разматра у наставку, пружа разуман компромис: искључује све грађанске поступке осим за клевету, и допуњује Закон о клевети тако што даје повластице заштићеним обавештењима.

Не помињу се накнаде или награде. Суд би требало, у најмању руку, да има могућност да наложи послодавцу да исплати неограничену накнаду, уколико дође до одмазде против запосленог који је дао обавештење.

О препоруци се и даље дискутује: предвиђено је да буде финализована на састанку Европског комитета за правну сарадњу (CDCJ), у децембру 2013, и уколико тада добије сагласност, вероватно ће ићи пред Комитет министара у марту/априлу 2014. године. Исход би требало да буде користан за усмеравање развоја у овој области у читавој Европи. Сувише се често у међународним пословима препоруке усвајају, али углавном бивају занемарене: није познато да ли су и шта предузеле земље чланице Г20 ради спровођења начела о узбуњивању која су објавили. Због тога студија изводљивости препоручује да ГРЕКО добије надлежност да надгледа спровођење ове препоруке. ГРЕКО је вршио надзор Препоруке о финансирању политичких партија, што је резултирало знатним побољшањима у неколико земаља, нарочито у онима које намеравају да се придруже Европској унији, као што је Србија. ГРЕКО је обављао извесне послове у вези са обелодањивањем у јавном сектору у другом кругу својих стручњачких процена, али тек треба да изврши преглед одредбе о узбуњивању Грађанскоправне конвенције Савета Европе. Стога је логично да би требало да надзиру и ову препоруку, како би осигурали да она има утицаја.

ПРИМЕРИ НАЦИОНАЛНИХ МОДЕЛА

У склопу припрема за израду модела закона, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности замолио ме је да размотрим законе шест земаља (резултати овог рада објављени су на сајту Повереника).⁹ Размотрена су искуства Холандије, Уједињеног Краљевства

9 Заштита узбуњивача – компаративна анализа (са Shonali Routray) (www.poverenik.rs/yl/publikacije-/studije/1489-zastita-uzbunjivaca-komparativna-analiza.html).

и Сједињених Држава, која су детаљније обрађена на другим местима у оквиру ове публикације. Као додатак овим информацијама, у наставку су описани приступи још две земље.

Ирска

Ирска је занимљив пример јер је 2006. обавестила ГРЕКО да ће укључити мере заштите узбуњивача у прописе прилагођене секторима, уместо израде свеобухватног закона. Сада је Ирска поново размотрила своју позицију у светлу стеченог искуства. Извештај Махон трибунала из 2012. године (основаног 1997. ради истраге тужби због подмићивања политичара) закључио је да је фрагментирани приступ прилагођен секторима довео до комплексног и неразумљивог система за заштиту узбуњивача, који ће вероватно барем неке људе одвратити од пријављивања корупције. Због тога је Влада изнела јединствени и свеобухватни правни оквир за заштиту узбуњивача, који је једнак у свим привредним секторима.

Предлог закона о заштићеним обавештењима, који је тренутно пред ирским парламентом, већим делом је базиран на британском Закону о обелодањивању у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act – PIDA). Правни системи Ирске и Уједињеног Краљевства веома су слични, тако да би, овог пута, усвојени модел могао бити адекватан. Осим тога, ирски нацрт узима у обзир искуство стечено кроз Закон о обелодањивању у јавном интересу, као и идеје из других извора, и превазилази модел у неколико аспеката:

- додаје нове случајеве који могу бити повод за узбуњивање, а који нису по себи противзаконити, пре свега озбиљне случајеве лошег управљања;
- налаже да се у било ком поступку претпостави да је обавештење заштићено, док се не докаже супротно (ово се разликује, и ширег је опсега, од облика претпоставке предвиђене начелом 22 у Нацрту препоруке Савета Европе);
- уводи ново право за узбуњиваче, према коме они могу да покрену поступак против трећег лица које против њих изврши одмазду;
- захтева од јавних органа да установе процедуре за поступање са заштићеним обавештењима која упућују њихови тренутни или бивши запослени;
- уводи посебна правила за оне који имају приступ тајним информацијама које су важне за државну безбедност. Ограничавају се интерни канали кроз које се таква обавештења упућују, и такође искључује свака врста екстерних јавних обавештења. Решава се питање о коме се много расправљало, а које се тиче приступа независном трећем

лицу, тако што се обезбеђује нови „прималац обавештења“ – судија кога ће именовати премијер и који ће истоме подносити годишње извештаје.

Јужна Кореја

Јужна Кореја има снажне институције за заштиту и ефикасан систем награда. Одредбе о узбуњивачима су први пут усвојене у Закону за борбу против корупције 2001, али су обухватале само корупцију у јавном сектору. Закон је допуњен 2008, и још увек је на снази, али је већа покривеност постигнута 2011. године Законом о заштити узбуњивања у јавном интересу. Овај закон покрива широк спектар противзаконитог понашања у оба сектора. У складу са Законом из 2011. узбуњивач се може обратити већем броју органа, иако обавештења упућена медијима нису заштићена. Исти закон такође захтева да узбуњивач не поступа из личне користи.

Оба закона дају посебну улогу Комисији за грађанска права и борбу против корупције. Комисија је основана 2008. комбиновањем Независне комисије против корупције, основане на основу Закона из 2001. године, Заштитника грађана и Комисије за управне жалбе. Комисија не истражује обавештења која добија, већ их прослеђује другим органима, настављајући да их надзире: постоје рокови за поступање по случајевима. Главна улога Комисије је заштитна, поступање по захтевима за заштиту и оптужбама због одмазде. Уколико је потребна физичка заштита, предмет се прослеђује полицији. Комисија разматра оптужбе о одмазди, и уколико установи да су оправдане, налаже починиоцу одмазде да предузме компензационе мере. Постоји претпоставка да је реч о одмазди узрокованој узбуњивањем, уколико се она догодила у року од две године након давања обавештења. Од Комисије се очекује да обезбеди награде ако је узбуњивање довело до повраћаја новца или уштеде трошкова. У пракси, Комисија даје узбуњивачу награду која износи до 20 одсто (ограничено на износе до два милиона долара). Осим тога, узбуњивачи који доприносе јавном интересу могу тражити од Комисије да им исплати одштету, уколико су због узбуњивања претрпели финансијска оштећења или потрошили сопствени новац.

Од 2002. до 2012, Комисија је добила укупно 24.629 пријава за корупцију од узбуњивача. Захваљујући тим пријавама, Комисија је повратила око 50 милиона долара у 183 предмета, и обезбедила награде за узбуњиваче од око пет милиона долара. Само 2012. године Комисија је повратила око 10 милиона долара у 40 предмета, дајући као награду узбуњивачима око милион долара. Од 2002. Комисија је примила укупно 154 захтева за заштиту узбуњивача, а од тога 27 захтева само у току 2012. године. Према томе, значајне суме новца су повраћене и награде су исплаћене, али број захтева за заштиту је релативно мали.

ПОУКЕ ИЗ НАЦИОНАЛНИХ ПРИМЕРА

Чини се да нема охрабрујућег примера неке земље која је успешно усвојила образац правног оквира неке друге земље. Било је таквих покушаја, али завршили су се или одбијањем закона од стране парламента (нпр. Молдавија), или неуспехом закона у новој средини (нпр. Јужноафричка Република, која је усвојила законе по узору на Уједињено Краљевство, без одговарајуће националне дебате¹⁰).

Главна одлика заједничка за различите примере релативно успешних закона јесте чињеница да су израђени на локалном нивоу. Добри закони могу се заснивати само на процесу консултовања у коме локалне заинтересоване стране учествују у дебати о врсти целокупног система, као и о конкретним одредбама, које би биле у складу са законом и културом њихове земље. У том процесу други закони и њихово спровођење у пракси мораће да се ревидирају, како би се осигурало да нема конфликта који би могао нарушити заштиту узбуњивача или изазвати сумњу код радника по питању њихове безбедности, а која би их одвратила од скретања пажње на преступе. Истовремено, потребе послодаваца и националне безбедности не смеју се запоставити, како би Парламент усвојио Закон уз општу сагласност. Закон о узбуњивању је контроверзна и комплексна тема која повезује законе о клевети, званичним тајнама, заштити података, законе о раду у вези са дисциплином и отказима, и одредбе о узбуњивању у другим инструментима.

Ово може бити дуг процес: израда Закона о обелодањивању у јавном интересу из 1998. године у Уједињеном Краљевству трајала је пет година. Широка национална дебата о тој теми укључила је све заинтересоване стране – предузећа, синдикате, државне регулаторне органе, адвокате, политичке партије, организације цивилног друштва и верске заједнице. Био је то напоран процес у коме је морало да се направи много компромиса, и да би се дошло до напретка било је потребно дуготрајно учествовање у процесу, упркос многим потешкоћама. Међутим, што се више дискутује о аргументима у почетној фази, већа је вероватноћа да ће Закон бити широко прихваћен када буде примењен. Такође, што се већи део дебате одиграва у јавности, већа је вероватноћа да ће људи бити упознати са законом када буде донет.

У Уједињеном Краљевству, ову дебату су водиле организације цивилног друштва, пре свега организација Јавна забринутост на делу – Public Concern at Work (PCaW), без подршке Владе, осим у завршним фазама. Влада је пристала на то да пружи подршку Закону, под условом да због тога

10 За квалитетну критику резултата, видети: Патриша Мартин, *Стайлус узбуњивања у Јужноафричкој Републици*, 2010.

нема никакве трошкове. Ово је резултирало ограничавањем Закона, пошто није могао да захтева било шта од јавних органа. Осим тога, општа неангажованост Владе огледа се и у чињеници да Закон још увек није довољно познат широј јавности, и да није прошао званичну ревизију, иако је на снази већ 14 година. Ово искуство указује на потребу за ангажовањем владе, а верујем да то у Србији постоји, судећи по саопштењима за јавност министра правде, г. Селаковића. Такође указује на важност укључивања одредбе о ревизији у Закон. Ревизија је кључна за прилагођавање новим временима, као и за суочавање са неочекиваним проблемима, као што су контроверзне судске одлуке.

УЗБУЊИВАЊЕ У СРБИЈИ

Године 2012. написао сам извештај за Програм Уједињених нација за развој (UNDP) о узбуњивању у Србији.¹¹ Током рада на извештају упознао сам многе од главних заинтересованих страна, и био импресиониран степеном личне ангажованости неких од кључних људи, укључујући више функционере као што је заштитник грађана, г. Јанковић, и представнике цивилног друштва, као што је г. Радомировић из „Пиштаљке“. Изгледа да постоји доста добре воље међу различитим људима који раде на заједничком циљу пружања подршке узбуњивачима, чиме ће се превазићи многи технички и политички проблеми који ће без сумње искрснути пре него што закон који има довољно широку сагласност буде могао да се изнесе пред Скупштину. Надам се да ће кључни људи и даље бити у потпуности укључени у овај процес, колико год он био тежак и компликован.

Чуо сам за више случајева храбрих људи који су указали на преступе и због тога били кажњени. Јасно је да за Србе отворено указивање на преступе не представља проблем – само траже, што је сасвим разумљиво, да буду заштићени од одмазде уколико то учине. У принципу, за то није неопходан закон: добар послодавац требало би да буде свестан да је заштита узбуњивача у његовом сопственом интересу. Међутим, на основу досадашњег искуства може се закључити да исувише често долази до одмазде.

Један од случајева о којима ми је причао г. Шабић био је у вези са радником јавног предузећа за путеве који је анонимно пријавио злоупотребе великог обима у вези са прикупљањем путарина за камионе. Предузеће није обновило радни уговор са њим. Он није имао поверења у полицију, па је лично прикупио неке доказе о злоупотребама, а до осталих је покушао да дође позивајући се на Закон о слободном приступу информацијама. Предузеће

11 *Заштитица узбуњивача у Србији*, студија за UNDP и Агенцију за борбу против корупције (www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/748-agencija-predstavlja-izvestaj-pola-stiven-sona.html).

му није одобрило приступ. Међутим, по поступку по жалби Поверенику за информације, радник је успео да дође до читавања наплаћених путарина у одређеном периоду, која су, када су их упоредили са радниковим видео-материјалом који приказује број камиона који су прошли кроз наплатну рампу у истом периоду, доказала да се наплаћене путарине не поклапају са бројем возила. Неколико месеци касније полиција је открила велику организовану групу која је вршила злоупотребе, па је покренут кривични поступак против „путне мафије“. За човека који је указао на злоупотребе и уштедео држави велику количину новца није било никакве награде. Напротив, он је три године био без посла. Од „Пиштаљке“ сам сазнао за случај руководиоца у железничком предузећу који је пријавио противзаконите јавне набавке – куповину возова без јавног тендера. Био је отпуштен. Једна невладина организација се обратила Поверенику за информације у вези с овим питањем и откривено је да је плаћено 800.000 евра више од одобрене суме и да је овај износ употребљен да се плати посредник који није имао никаквог знања о возовима.

Овако нешто може да се догоди било где. Недавно је извесни полицијски орган у Уједињеном Краљевству, желећи да избегне скандал, платио надокнаду једном предузећу како би заташкао случај полицијског наредника који је извршио злоупотребу у вези са набавкама. Један нижи официр је покушао да разоткрије корупцију, и забрањено му је отказом. Разлика је у томе што у Уједињеном Краљевству постоји Закон о обелодањивању у јавном интересу, те је поменути нижи официр, ослањајући се на то, успео да укаже на корупцију и задржи свој посао.

Дакле, нема сумње да је закон неопходан, иако законске промене успевају само ако су део ширих културних промена. У Србији има питања ширег обима које је потребно решити. Пре свега, Савет за борбу против корупције изјавио је да су медији „под строгом контролом политичара и тајкуна“, а Независно удружење новинара Србије потврдило је да су новине под политичком контролом, изузимајући неколико мањих новина. Друга општа питања нарочито значајна за узбуњивање – као што је улога судава – наведена су у наставку. Било би пожељно да се свако од њих узме у обзир током процеса приступања Европској унији.

Захваљујући знатним напорима свих укључених, осмишљен је Нацрт закона који тренутно разматра радна група Министарства правде, које је у тренутку писања тек започињало свој рад. Из канцеларије г. Шабића послат ми је енглески превод модела закона. Овај нацрт у великој мери испуњава потребу за ефикасним законом. Има, међутим, питања која би требало додатно разматрати, нарочито сада када је Савет Европе у процесу формулисања своје препоруке. Надам се да ће радна група Министарства разматрати ова питања.

ЗАКОН У ПРАКСИ

Писање закона само по себи није довољно, јер је закон само део једног функционалног система заштите узбуњивача.

Специјализовани трибунали

У основи сваког система, бављење питањем освете је једна од круцијалних улога судова, и то захтева брзо делање, а на основу суштинског разумевања закона. Нажалост, по речима Заштитника грађана, српски судови нису ни ефикасни, ни непристрасни. Такође, склони су неразумном одуговлачењу, те је Србија губила парнице које су се водиле у вези са Европском конвенцијом о људским правима из тог разлога. Случајеви из области радних односа се по Закону о парничном поступку третирају као хитни случајеви, што значи да би требало да се претресу у року од шест месеци. Међутим, Министарство правде и државне управе признаје да се то у пракси не дешава баш увек, док Министарство рада, запошљавања и социјалне политике тврди да ти случајеви трају и до 4-5 година, а не поштују се увек ни коначне судске пресуде. Ово је процедура предвиђена за мирно решавање радних спорова, а са циљем смањења броја случајева који ће проћи кроз суд. Међутим, Министарство правде и државне управе тврди да одуговлачење поступака и слаб ауторитет суда подривају покушаје вансудског решавања случајева, јер послодавци више воле да опробају своје шансе у дугим, развученим процесима, који можда никада неће имати последице по њих, него да одмах плате.

Судови за радне спорове нису били ништа бржи од обичних грађанских судова када су укинута 1992. године. Отуда садашњи предлог да се поново уведу судови за радне спорове можда и неће бити користан. Постоје посебна одељења за радне спорове при обичним грађанским судовима. Пошто је специјализација могућа, требало би размотрити да ли се део одељења за радне спорове (можда веома мала група судија) може одредити за бављење случајевима узбуњивача. Они би били у положају да стекну потребно стручно знање и успоставе односе са регулаторним органима, као и да разумеју када је потребно брзо доносити одлуке (посебно у случају привремене помоћи). До тога можда није лако доћи, али се и те како исплати уложити напоре, будући да су предности ефикасног судског процеса огромне. Пре свега, могућност вансудског решења спора била би повећана ако би се знало да је суд способан да доноси чврсте и брзе одлуке у случајевима који стигну пред суд. Такође, уколико су судије специјализоване, веће су шансе да ће Србија избећи проблеме који су настали као последица индивидуалних тумачења закона, како у Сједињеним Државама, тако и у Уједињеном Краљевству.

Јачање реулајторних органа

Имајући посебно на уму колико је тешко издејствовати брз одговор од суда, треба ревидирати овлашћења регулаторних органа у вези са узбуњивачима. У овој студији могу се дати само неке смернице:

- Заштитник грађана је предложио нови нацрт закона који би му дао овлашћење да суспендује или укине све мере предузете против особе која га је обавестила о противзаконитим радњама;
- Инспекторат за рад није задовољан својим овлашћењима. Он би требало да буде у стању да изриче казне послодавцима који се не повињују његовим одлукама;
- такве одредбе би се могле унети у законе на основу којих функционишу регулаторни органи; и
- поред овога, постоји могућност да више регулаторних органа уведе телефонске линије за примање пријава о злоупотребама.

Независно савештовање

Ово није питање у вези са законом, али многи проблеми би се могли избећи уколико би потенцијалним узбуњивачима било доступно независно саветовање о одговарајућим начинима за давање обавештења. То обухвата проверавање да ли постоје начини да се на проблем укаже интерно, а ако то није могуће, помагање узбуњивачу у припреми да упути обавештење адекватном екстерном органу. Овим је такође обухваћено подизање свести и давање савета послодавцима. У Уједињеном Краљевству ово обавља невладина организација и правни центар Јавна забринутост на делу (Public Concern at Work), а у Холандији Комисија за саветовање и информисање о узбуњивању (CAVK), која се финансира из државног буџета.

Може постојати грађанско поверење у независност савета које пружа нека невладина организација, али такође постоји ризик да невладина организација која није правни центар и има шире циљеве, неће поступати са информацијама на одговарајући начин. Такво понашање може изазвати неповерење послодавца, који вероватно не би промовисали савете такве организације међу својим запосленима. Овај проблем би се могао решити давањем савета у оквиру строго поверљивог односа између адвоката и клијента. Организација PCaW функционише на тај начин, што значи да клијенти дају обавештења адвокатима, и да се та обавештења неће помињати нити објављивати јавности на неодговарајући начин. Захваљујући таквом приступу организација је стекла поверење како послодавца, тако и грађана.

У многим земљама кабинет заштитника грађана ужива и поштовање владе и поверење грађана. У Холандији је кабинет Заштитника грађана недавно

одиграо централну улогу у саветовању узбуњивача, иако ту функцију тренутно врши новооснована организација САВК, коју финансира држава. Треба напоменути да би Дом узбуњивача у Холандији требало да дели простор са Заштитником грађана. Узимајући у обзир улогу Заштитника грађана у Моделу закона, његов кабинет би представљао одговарајућу локацију за саветодавну службу. Делокруг који је Заштитнику грађана додељен Уставом усредсређен је на јавне функције што се у случају холандског Заштитника грађана није показало као препрека за пружање савета и у ширем смислу.

Иако је пожељно да постоји специјализовани центар за саветодавну помоћ, финансирање нове службе може бити ограничено, и у том случају је неопходно поделити задатак саветовања. Агенција за борбу против корупције могла би у раном стадијуму да почне да пружа поверљиве савете онима који намеравају да пријаве корупцију. Могуће је да ће се Агенција за борбу против корупције бавити само случајевима корупције, али њен делокруг већ обухвата и јавни и приватни сектор, а корупција у ширем смислу вероватно ће чинити значајан део посла.

ЗАКЉУЧАК

Узимајући у обзир углед и успешност заинтересованих страна које учествују у овим пословима у Србији, као и спектар међународних искустава на основу којих се ради на проблему узбуњивања, част ми је што сам имао макар и малу улогу у припреми терена за израду нацрта овог закона. Желим све најбоље Министарству правде у успешном спровођењу овог процеса. Будући да је посредни комплексна и контроверзна област, то неће бити лак задатак, али уз даљу добру вољу и сарадњу свих кључних заинтересованих страна, успех је могућ. Овај закон има потенцијал да чини пресудни елемент у улози Србије као делу демократске и прогресивне Европе.

ПОВРАТАК КУЋИ ХОЛАНДСКИХ УЗБУЊИВАЧА¹

Аутор **Крис Мол** (CHRIS MOLL)²

УВОД

Након неколико година рада на изради, група холандских посланика на челу са Роналдом ван Раком (Ronald van Raak) (Социјалистичка партија) доставила је 2012. године дуго очекивани Нацрт предлога закона о Кући за узбуњиваче.³ Циљ предлога је свеобухватан приступ управљању и заштити узбуњивача у Холандији. Овај чланак обрнутим редоследом даје приказ актуелног стања ове законодавне иницијативе (која је схваћена као „грађевински пројекат“), као и трендова у изградњи процедура („груби радови“) у прошлој деценији. Обоје треба посматрати у контексту холандске културе интегритета („градилиште“).

ПРЕГЛЕД „ГРАДИЛИШТА“: КУЛТУРА ИНТЕГРИТЕТА У ХОЛАНДИЈИ

Године 2012, организација *Transparency International Netherlands* спровела је процену друштвеног интегритета у Холандији.⁴ Резултати овог истраживања показују да Холандија има релативно јак Систем националног интегритета (NIS – у наставку текста: НИС) са, уопштено гледајући, привидно задовољавајућом узајамном контролом и равнотежом. Ипак, систем националног интегритета није савршен. Тренутно не постоји системски однос

1 У Холандији се за узбуњиваче користи термин „klokkenuiders“ (звонари). Овај очигледно типичан холандски термин за узбуњиваче увео је М. Бовенс 1990. године, у: *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwing over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle, 1990.

2 Крис Мол (Chris Moll), LLM оснивач и директор Lexchange, c.moll@lexchange.org

3 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 1: *Voorstel van Wet houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders*.

4 W. Slingerland et al., *National Integrity Systems Netherlands*, *Transparency International* (2012).

између јавног и приватног сектора као ни грађанског друштва активног у области унапређења интегритета и сузбијања корупције. Очигледно је да се пре може говорити о интегритету и транспарентности него о корупцији у Холандији, а када неко говори о интегритету, врло ретко је ту реч о његовом интегритету или о интегритету његових колега који су на истом хијерархијском нивоу као и он. Врло често се мисли на остале стубове⁵ интегритета, или боље речено, на понашање коме недостаје интегритет. На пример, Твид Камер (Tweede Kamer)⁶ истиче неетичко понашање извршне власти, НВО се фокусирају на неетичко понашање у пословном сектору, а медији су усредсређени на неетичке методе које можда користе други медији, бизнис сектор или политичари. Чини се да је оправдано закључити да механизми на нивоу „стуба“ генерално добро функционишу и да стубови најчешће откривају неетичко понашање једни других и исправљају га. Интерни корективни механизми су важан део „система узајамне контроле и равнотеже“, мада, функционишу само делимично. Узрок томе није недостатак правила и процедура, јер оне заиста постоје за већину стубова НИС-а, осим у неколико већ описаних изузетака.

Основни разлог зашто ефикасни интерни корективни механизми имају тако ограничено деловање јесте табу који изгледа да преовладава у вези са обраћањем неке. Важно је да се ствари увек процене и продискутују, као и да се питања моћи и утицаја регулишу на прави начин. Управо у Холандији преовладава такозвани *polder* модел⁷. Пред Холандијом је изазов да причу о интегритету и узајамна оптуживања у вези са интегритетом претвори у очигледну компоненту умрежавања са циљем лобирања и пословне сарадње. Само онда, када сопствени интегритет престане да буде табу тема, моћи ћемо да причамо о НИС-у који је заиста спреман за будућност. Треба тежити унапређењима, у смислу повећања сарадње између сектора. Још један важан закључак који се може извући јесте да доносиоци одлука на највишем нивоу, у јавном и приватном сектору, треба да постану одговорнији у односу једних према другима и у односу на сопствени интегритет. Све ово треба да буде праћено могућношћу безбедног давања обавештења о злоупотреби у оквиру организације, али и изван ње. У том смислу, не треба да постоји разлика између субјекта из јавног и приватног сектора. Последњи важан закључак јесте да треба употпунити систем узајамне контроле и равнотеже у вези са борбом против корупције.⁸

5 *Ibid.*, стр. 17. „Стуб“ се односи на институције које имају кључну улогу у спречавању корупције. Стубови НИС-а су: законодавна власт, извршна власт, судство, јавни сектор, полиција и тужилаштво, изборна комисија, Заштитник грађана, Агенција за борбу против корупције, политичке партије, цивилни сектор и привредни субјекти.

6 Холандски представнички дом.

7 Полдер модел је холандски систем доношења одлука путем консензуса.

8 W. Slingerland *et al.*, *National Integrity Systems Netherlands*, *Transparency International* (2012), стр. 22–23.

У светлу својих налаза, аутори НИС-а дали су опште препоруке јавном сектору, приватном сектору и организацијама цивилног друштва да се удруже у својим напорима за смањење корупције и унапређењу важности интегритета. Појединачни случајеви корупције треба да се евидентирају и прате на централном нивоу, како би судско гоњење било делотворније.⁹ Као средство заштите јавног интереса потребно је, како у приватном, тако и у (полу)јавном сектору, обезбедити окружење које пружа већу заштиту потенцијалним узбуњивачима. Потребно је оснажити законе о заштити узбуњивача у приватном сектору. Запослени треба да имају могућност да, када се нађу у позицији узбуњивача, добију савете и препоруке када је потребно да прекрше постојећу обавезу заштите поверљивости и лојалности, а да не буду кажњени за то.¹⁰

Ова последња препорука НИС-а подстиче нас на то да детаљније размотримо развој постојећих „раних структура“ које садрже одредбе за заштиту узбуњивача у холандском јавном и приватном сектору.

TRAVEAUX PRÉPARATOIRES: РАНИЈИ ПРОПИСИ О УЗБУЊИВАЧИМА

Влада је, подстакнута извештајем највећег синдиката у јавном сектору – Адва Кабо (Abva Cabo)¹¹ и великим бројем инцидената који су се тицали интегритета¹² претворила „узбуњивање“ у ствар политике. Ово је за резултат имало успостављање поступка за давање обавештења о већим злоупотребама,¹³ у ишчекивању усвајања измена и допуна Законика о државним службеницима.¹⁴ Затим, 2003. године неколико прописа о (правном) положају узбуњивача постало је део услова рада. У свом упутству, Државни савет показао је оклевање да пружи правну заштиту запосленима у јавном сектору који обелодањују. Постављало се питање ко би заиста имао користи од таквих одредаба, пошто узбуњивачи у Холандији практично нису ни постојали. Савет је сматрао да органима јавног сектора, који имају слуша за критику и који би позитивно реаговали на њу, овакви прописи

9 *Ibid.*, стр. 23, Препорука 3.

10 *Ibid.*, стр. 24, Препорука 16.

11 G. van Donselaar *et al.*, *Resultaten opinie-onderzoek loyaliteitsproblemen bij ambtenaren*, AbvaKabo (1999). Извештај је омогућио бољи увид у постојећи сукоб лојалности запослених у јавном сектору.

12 Ад Бос (Ad Bos) разоткрио је распрострањену корупцију у грађевинском сектору, зато што је узбуњивање поставио као приоритет.

13 *Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand* (Staatscourant 2000, 243, стр. 8).

14 Напомена *Integriteit van het openbaar bestuur*, напомена *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, у: Kamerstukken II, 1999–2000, 26806, бр. 1.

нису ни потребни. У органима где се критика доживљава као претња, таква заштита би само краткорочно имала смисла. Дугорочно, давалац обавештења не би гајио илузије у вези са наставком своје каријере.¹⁵

Све у свему, овакав став Савета указује на то да није право време за законску интервенцију. Саморегулација би била прикладнија: послодавци у јавном сектору хтели су да успоставе поступак у случају сумњи да је дошло до злоупотребе, као и да организују правну заштиту узбуњивача запосленог у јавном сектору. Међутим, Закон о државним службеницима је изменама и допунама омогућио државним службеницима да дају обавештења у оквиру органа у којем су запослени, мада под строгим условима. Ако то не уроди плодом, постоји могућност да свој предмет упуте Комисији за интегритет јавног сектора.¹⁶

Истраживање из 2001. године јасно је показало да су организације послодаваца и синдикати уједињени у жељи за усвајањем етичког кодекса за примену поступака за пријављивање злоупотреба.¹⁷ По захтеву Владе, партнери у Организацији рада сложили су се о заједничком пропису. Ова Декларација рада¹⁸ садржала је основе за израду процедура за поступање у случају сумње да је дошло до злоупотребе те овај документ треба сматрати етичким кодексом развоја. Социјални партнери би циљно примењивали овај заједнички пропис у контексту колективних уговора о раду. Социјално-економски савет је сматрао да социјални партнери треба да примене етички кодекс. Он је такође саветовао да се не фаворизује Комисија при упућивању потенцијалних узбуњивача.¹⁹

Партија А: јавни сектор

Министарство унутрашњих послова је 2008. године наручило процену прописа који регулишу узбуњивање у јавном сектору.²⁰ Укратко, у питању је процена два главна питања; у којој мери постојећи прописи доприносе унутрашњем давању обавештења и праћењу случајева злоупотребе

15 Kamerstukken II, 2000–2001, 27602B, бр. 1.

16 E. Lissenberg, *Klokkenluiders en verklikkers* (2008), стр. 13. Стуб холандског друштва може се објаснити чињеницом да се информације у глобалу чувају, али их и ми чувамо „међу нама“. „Ми (Нама)“ које се стално мења, у зависности од теме и контекста, *ibid.*, стр. 14–15.

17 Juliette Vermaas et al., *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's* (2001).

18 *Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen*, Stichting van de Arbeid, Publicatienr, 6/03 (24. јун 2003).

19 SER Advies br. 04/14, *Klokkenluiders* (22. 12. 2004), стр. 7.

20 M. Bovens et al., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (2008). Истраживање је спроведено на нивоу: владе, покрајина, општина, окружних одбора за воду, одбране и полиције.

и да ли постојећи прописи пружају довољну (правну) заштиту запосленима у јавном сектору?

Што се тиче првог питања (доприноса унутрашњем давању обавештења и праћењу), истраживачи су приметили да се у већини случајева даје обавештење о сумњи да је дошло до злоупотребе. Заправо, 67,5 одсто запослених у јавном сектору навело је да (у случају злоупотреба) обавештавају службеника за интегритет, а 51,3 одсто је навело да верују да ће то питање бити ефикасно решено. Од оних који су, у ствари, сумњали да је дошло до злоупотребе (12,8 одсто), две трећине (8,5 одсто) свих запослених у јавном сектору потврдило је да су извршили унутрашње обавештавање. Само 31 одсто испитаника је знало да постоје прописи који регулишу узбуњивање, а 5,9 одсто је навело да су поступили у складу са познавањем прописа који регулишу узбуњивање.²¹

Упркос томе што је само 31 одсто знало за постојање ових одредаба, пропис је био веома цењен, мада је много испитаника рекло и да сматрају да су ове одредбе само инструмент. Са друге стране, одлучујући фактор јесте култура у којој се обавештавање може извршити без страха од негативних последица. Службеници за интегритет били су веома корисни кад су имали довољно овлашћења и самосталности у оквиру организације иако су *de facto* могли да заштите поверљивост извора информација. Ако ти услови нису били испуњени, онда су испитаници оцењивали да службеник и није од неког значаја.²² Међутим, истраживање је показало да је трећина испитаника који сумњају да је дошло до злоупотребе (4,3 одсто) дала одговор да о тим сумњама не говори. Главни разлози су страх од негативних последица, неверица да ће давање обавештења довести до ефикасног процесуирања и недостатак поверења у службеника коме је случај додељен.²³

Прописи који су регулисали узбуњивање били су у великој мери ограничавајући. Круг потенцијалних узбуњивача био је ограничен на запослене у јавном сектору у активној служби, и односио се само на обавештења у вези са организацијом у којој раде. Заштита није обухватала оне који су напустили државну службу, или су имали сазнања о злоупотребама у некој другој организацији. Стриктна дефиниција „злоупотребе“ била је још једна препрека за потенцијалне узбуњиваче. Прописима се захтевало да постоји индиција „значајних“ кршења, „озбиљне“ опасности и „тешке“ повреде, остављајући тумачење даваоцу обавештења. На крају, испоставило се и да је сам поступак давања обавештења мањкав, јер му на пример, недостаје заштита анонимности и поверљивости, постоји јаз између унутрашњег

21 *Ibid.*, стр. 7.

22 *Ibid.*, стр. 8.

23 М. Бовенс, *о.с.*, стр. 8.

и спољашњег давања обавештења и дугачке истраге, након пријављивања. Испитаници су управо ово навели као разлоге за необавештавање.²⁴

Одбор за интегритет јавног сектора,²⁵ као екстерно тело овлашћено за јавни сектор, владу, полицију, одбрану и покрајине, коме запослени у јавном сектору могу да дају обавештење о случајевима злоупотребе, није имало никакву улогу у расветљавању тих случајева. Он је био познат малом броју људи и није уживао велико поверење. У периоду 2002–2007. године Одбор је примио 43 обавештења, а само је у седам случајева дат савет. Ни у једном случају нису предузете ефикасне мере.²⁶

Што се тиче другог питања (да ли прописи пружају довољну правну заштиту) истраживачи су веома јасно изнели свој суд. Важећи прописи не обезбеђују никакву правну заштиту запосленима у јавном сектору. Показало се да је овај недостатак заштите важан разлог због кога се не обавештава о злоупотребама. У случају „тешке“ злоупотребе, која укључује више нивое у хијерархији или руководиоце, само они узбуњивачи који су проценили да су у стању да снесу евентуалне негативне последице, одлучивали би се да изврше узбуњивање.

Већина прописа није нудила никакву правну заштиту овим лицима, осим опште одредбе којом је било регулисано да даваоци обавештења неће сносити негативне последице због обавештавања. Све у свему, ова одредба није била заснована ни на каквом конкретном облику правне заштите. Одбор за интегритет јавног сектора није ништа предузимао у случају одмазде са виших нивоа у хијерархији или руководилаца. Он се није мешао, нити интервенисао, у случају када су због узбуњивања предузимане мере којима су кршена права из радног односа запосленог у јавном сектору. Штавише, Одбор није имао овлашћења да понуди правну заштиту, ни формално, ни материјално.²⁷

Истраживачи су закључили да термин „прописи о узбуњивачима“ није био прецизан у случају постојећих прописа. Одредбе су се само односиле на поступање у случају сумње да је дошло до злоупотребе. Прописи су првенствено били усмерени на унапређење унутрашњег обавештавања, а не на заштиту узбуњивача. Ако је циљ била заштита узбуњивача, онда је требало омогућити још већу и ефикасну заштиту. Што се тиче корисне праксе, било је упућивања на Закон о обелодањивању у јавном интересу Велике Британије.²⁸

24 М. Бовенс, *о. с.*, стр. 8.

25 De Commissie Integriteit Rijk (CIO).

26 М. Bovens *et al.*, *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (2008), стр. 8.

27 М. Bovens, *о. с.*, стр. 9.

28 М. Bovens, *о. с.*, стр. 10.

Препоруке су се односиле и на измену постојећих прописа, што је требало да доведе бар до уклањања поменутих ограничења, као и на увођење могућности тајног давања обавештења, забрану одмазде на радном месту, пребацивање терета доказивања, права на одштету или накнаду и замену Одбора за интегритет јавног сектора организацијом која поседује више знања и овлашћења за спровођење истраге. На крају, истраживачи су предложили да треба основати Одељење за подршку узбуњивања, нешто слично невладиној организацији из Велике Британије Јавна забринутост на делу (Public Concern at Work – PCaW).²⁹ Овакво одељење би обављало низ функција у име запослених у приватном и јавном сектору. У идеалном случају, пружало би помоћ узбуњивачима у виду информација и савета, саветовало непрофитне организације у вези са израдом одредаба које регулишу узбуњивање и у вези са препрекама у узбуњивању. Осим тога, Одељење за подршку узбуњивању могло би да организује јавне кампање и саветује политичаре приликом израде политика и доношења закона.

Савет за политику запошљавања у јавном сектору и Организација рада³⁰ усвојили су предлог да се оснује тело које би пружало савете и упућивало узбуњиваче из оба сектора, и јавног и приватног. Међутим, Организација се успротивила независном статусу тог тела. Савет се изјаснио да он подржава оснивање централног тела за повреде интегритета у јавном сектору.³¹ Учињени су напори да се усвоје јединствени прописи који регулишу узбуњивање у одређеним деловима јавног сектора. Чак су учињена и нека побољшања у погледу круга потенцијалних узбуњивача, дефиниције „злоупотребе“, круга организација и могућности упућивања предмета Одбору за интегритет јавног сектора. Коначно, правна заштита узбуњивача је (мало) побољшана, и одређена је нека основна новчана накнада за лица која су добила статус узбуњивача.³²

Партија Б: приватни сектор

Пре анализе прописа који регулишу заштиту узбуњивача у јавном сектору, слично истраживање спроведено је у приватном сектору. Овај пројекат анализе³³ наручило је Министарство за социјална питања и запошљавање. Осим анализе, главни циљеви били су да се утврди у ком обиму постојећи прописи регулишу узбуњиваче, њихов садржај, у којој мери се примењују одредбе ових прописа и какав је њихов утицај. Такође, извршена је и процена степена заштите коју обезбеђују ти прописи.

29 www.pcaaw.org.uk

30 Raad voor het Overheidspersneelsbeleid (ROP) resp. Stichting van de Arbeid (StAr).

31 A. Belling, *Klokkeluidersregelingen: nuttig, maar niet afdoende, een reactie*, у: *Jaarboek Integriteit* (2010), стр. 48.

32 A. Belling, *o. c.*, стр. 50, 51.

33 C. Zoon et al., *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures* (2006).

Дакле, колико је организација у приватном сектору усвојило одредбе о заштити узбуњивача? Истраживање³⁴ је показало да је 12 одсто послодаваца и осам одсто запослених одговорило да је њихова организација усвојила неки такав пропис. Још један параметар је био у вези са степеном примене свих елемената Декларације Организације рада – 12 одсто послодаваца, у односу на 5 одсто запослених потврдило је да се она у потпуности примењује. На основу резултата истраживања, истраживачи су оценили да је 10 одсто организација послодаваца усвојило одредбе које регулишу заштиту узбуњивача.³⁵ Што је већа организација, већа је вероватноћа да ће имати поступак узбуњивања. Тек 2–3 одсто послодаваца предвидело је израду оваквог прописа у блиској будућности. Ипак, већина послодаваца навела је у истраживању да није ни размишљала о томе, нити је сматрала да су њиховој организацији потребне такве одредбе. Организације послодаваца, синдикати и законодавци нису очекивали да ће све организације послодаваца изградити прописе који регулишу узбуњивање. Али, са друге стране, јесу очекивали да организације промишљено поступају у случају давања обавештења о злоупотребима. Сматрало се да је од суштинске важности да се организације припреме за случај да неко изврши обавештавање.³⁶

Истраживање је јасно показало да Декларација Организације рада и није баш општепозната послодавцима и запосленима. Ова чињеница је била препрека њеној примени. Међутим, неки елементи Декларације примењивали су се кроз неке друге мере. *Tabaksblat Kodeks*,³⁷ на пример, обухвата низ сличних питања. На гранском нивоу, скоро да није постојао договор о доношењу прописа који регулишу узбуњивање.³⁸ Осим тога, гранске организације нису преузеле водећу улогу у припреми прописа о узбуњивачима. Штавише, сматрало се да је то нешто чиме треба да се баве раднички савети. Већина привредних друштава обавестила је запослене о важећим одредбама.³⁹

Чинило да се да се многи елементи Декларације Организације рада спроводе, а да се Декларација не спроводи. То је нарочито случај када је реч о

34 Истраживање се састојало од упитника, на који је одговорило више од 900 послодаваца и 900 запослених. Осим тога, обављено је и 19 непосредних разговора са послодавцима, запосленима, интересним организацијама и регулаторима. Испитаници из грађевинског сектора и финансијских услуга били су заступљени у одговарајућем броју у односу на друге секторе.

35 C. Zoon *et al.*, *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures* (2006), стр. 9.

36 C. Zoon, *o. c.*, стр. 10.

37 *Tabaksblat Kodeks* односи се на Холандски кодекс корпоративног управљања (2003). Члан 1. став 6. Кодекса обавезује привредна друштва која тргују на берзи да уреде поступак давања обавештења о злоупотребима и именовању службеника за интегритет.

38 Само два од 120 колективних уговора о раду који су прегледани током овог истраживања имало је одредбе о узбуњивачима.

39 C. Zoon *et al.*, *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures* (2006), стр. 10.

постојању могућности за давања обавештења о злоупотребама (послодавци: 82 одсто, запослени: 52 одсто) и о поступку пријављивања злоупотребе службенику за интегритет (послодавци: 74 одсто, запослени: 52 одсто). Већина организација је имала службенике за интегритет, а поступак давања обавештења био је јасан запосленима. Већина послодаваца одговорила је да се већина осталих елемената Декларације примењује. Радници, међутим, нису показали толико ентузијазма када је реч о спровођењу Декларације у целини.⁴⁰

Веће организације тежиле су да примене више елемената Декларације Организације рада. У већини случајева је то зато што истовремено примењују и *Tabaksblat Kodeks*.⁴¹

Истраживање је било усмерено и на ефекат поступака обавештавања. Већина организација у којима постоји узбуњивач, потврдила је да их примењује у случају (да евентуално дође до) узбуњивања. Остале организације успостављају поступак тек када дође до обавештавања о злоупотребама. Организације које су установиле поступак, примењују више елемената Декларације него организације у којима такав поступак не постоји.⁴²

Запослени су оклевали када је у питању давање обавештења о злоупотребама. У организацијама које имају прописе о узбуњивању, запослени су били нешто склонији да изврше узбуњивање, посебно у случају унутрашњег узбуњивања. Ово запажање је у складу са наменом поступака узбуњивања. Испитаници су потврдили да постојање поступка узбуњивања није *conditio sine qua non* за давање обавештења о злоупотреби. Одлучујућу улогу имали су култура пословања организације, искуства у сарадњи са осталим колегама и лични страх. Многи запослени су оценили да је давање обавештења о злоупотребама ризично, и да постоји могућност да онај који пријављује извуче дебли крај, чак и у срединама где постоји поступак узбуњивања. Испитаници су потврдили да постоји ризик од негативних последица по напредовање у служби (потенцијалних) узбуњивача. Иако поступак узбуњивања предвиђа „пажљиво“ поступање према запосленом, врло често је долазило до угрожавања његовог положаја на радном месту.⁴³

Показало се да су социјални партнери у Организацији рада прилично задовољни стањем ствари, али и да би, са друге стране, уложили додатни напор да своје чланове обавесте о постојању Декларације.⁴⁴ Организација је одбацила наводе да су прописи о узбуњивању од суштинског значаја

40 C. Zoon, *о. с.*, стр. 10.

41 C. Zoon, *о. с.*, стр. 11.

42 C. Zoon, *о. с.*, стр. 11.

43 E. Lissenberg, *Commentaar op voorstel van wet Huis voor klokkenluiders* (2012), стр. 1.

44 Видети фусноту 17.

и да то не би било повољно за успостављање окружења у којем би се обавештења давала без страха. Штавише, Организација је сматрала да је Влада одговорна за припрему прописа са довољно мера заштите против одмазде над (потенцијалним) узбуњивачима и подношења оставке. Требало би да Влада покрене јавну кампању којом би подржала организације да предузму иницијативу и усвоје одговарајуће акте.⁴⁵

На основу наведених процена, експериментисања са саморегулисањем у јавном и приватном сектору, ствара се помало суморна и фрагментисана слика. Са једне стране, чини се да постоје прописи који регулишу ову област (јавни сектор), док у другим областима као и да не постоје (приватни сектор). Оно што је још запажено јесте да, иако је као резултат анализе дошло до неких побољшања (јавни сектор), још увек постоје значајна ограничења (приватни сектор).

Све у свему, прописи садрже само поступке о поступању у случају сумње на злоупотребу. Они се првенствено односе на унапређење поступка унутрашњег узбуњивања и не предвиђају ефективну правну заштиту узбуњивача. Као последица тога, запослени у оба сектора не доживљавају прописе као начин безбедног пролаза у случају давања обавештења о узнемирујућим догађајима. Заправо, те одредбе се не могу сматрати прописима о узбуњивачима. Ако је циљ била стварна заштита узбуњивача, требало је отклонити недостатке и предвидети већу и ефикаснију заштиту.

Нека значајнија дешавања на „градилишту“ уследила су 2012. године, када је група посланика покренула подстицајну иницијативу која је имала за циљ свеобухватније приступање правној заштити узбуњивача у Холандији.

НОВИ ГРАЂЕВИНСКИ ПРОЈЕКАТ: КУЋА ЗА УЗБУЊИВАЧЕ

Маја 2012. године, група посланика из Социјалистичке партије на челу са Роналдом ван Раком (Ronald van Raakom) поднела је Нацрт предлога закона о кући за узбуњиваче.⁴⁶ Влада је, у ишчекивању овог предлога закона, покренула иницијативу за успостављање Комисије – Саветовалишта за узбуњиваче у Холандији на основу привремене одлуке.⁴⁷

Предлог за оснивање Куће за узбуњиваче има за циљ пружање подршке узбуњивачима и повећање њиховог броја у јавном и приватном сектору.

45 Kamerstukken II, 2006–2007, 30636, бр. 2, стр. 1.

46 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 1.

47 TAVK – Tijdelijk advies en verwijspunt klokkenluiders. Ова комисија саветује узбуњиваче и упућује их ка постојећим организацијама. Она се не укључује у истрагу, не нуди правну заштиту, нити пружа финансијску помоћ. Одлука важи до 1. јануара 2015. www.adviespuntklokkenluiders.nl/international

Он предвиђа обавезу за организације са више од 50 запослених да успоставе поступак за примерено поступање у случају злоупотребе. Кућа за узбуњиваче налазиће се у оквиру организације Заштитника грађана, а биће надлежна за пружање помоћи узбуњивачима и спровођење истраге на основу обавештења о постојању сумње да је дошло до злоупотребе. Такође, биће успостављен и Фонд за узбуњиваче, који ће им пружати финансијску подршку. На крају, обезбедиће се правна заштита узбуњивача у случају подношења оставке као и од било каквог облика одмазде према њему. Процена успешности Куће узбуњивача вршиће се након пет година.

И док се о предлогу интензивно дискутује, о овој иницијативи се могу чути само речи хвале. Организације и аутори су дали доста коментара на Нацрт предлога закона. Највише се дискутује о дефиницији даваоца обавештења, шта све обухвата термин „злоупотреба“, питању анонимности, вођењу истраге, положају Куће, режиму правне заштите и Фонду за узбуњиваче. У наставку текста детаљније је приказано тренутно стање дискусије у погледу поменутих питања.

О зайосленима на неодређено време, њихким случајевима и њихким митивима

Нацрт предлога закона односи се и на послодавце и на запослене, укључујући и бивше запослене. Делокруг примене предлога закона не обухвата судије и запослене у Републичком јавном тужилаштву и Врховном суду.⁴⁸ Аутори Нацрта предлога закона одлучили су се за уску дефиницију узбуњивача – да су то (бивши) запослени. Дата је препорука да се она прошири јер и остала ангажована лица треба да имају право на одговарајућу правну заштиту и накнаду штете из Фонда.⁴⁹ Осим запослених „на неодређено време“ и консултаната, и остала ангажована лица као што су приправници, упућени радници, а можда и чланови одбора и волонтери треба да имају право да изврше узбуњивање.⁵⁰

Државни савет се обавезао да ће ограничити примену Нацрта предлога закона на најтеже случајеве, где постоје опасности по друштво, које оправдавају специјалне заштитне одредбе за узбуњиваче, под условом да интерни поступци нису успели у томе.⁵¹ *Transparency International* се залаже да се и „лакши случајеви“ злоупотребе такође узму у обзир. Утицај злоупотреба био би бољи критеријум. Осим тога, често се испостави да су лакши облици злоупотреба назнака постојања већих проблема. Све у

48 F. C. van Uden, *Klokkenluiden: Verder van huis met het Huis* (2), у: *Arbeidsrecht*, 4. 4. 2013, стр. 13.

49 E. Lissenberg, *Commentaar op voorstel van wet huis voor klokkenluiders* (2012), стр. 3.

50 C. Raat et al., *Discussienota wetsvoorstel huis voor klokkenluiders*, *Transparency International* (2013), стр. 2–3.

51 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 5, стр. 7.

свему, било би логично не ограничавати значење злоупотребе правним одредбама. Требало би да за све организације постоји обавеза израде прописа о узбуњивачима.⁵² Увођење правила да се Кућа обавештава у случају (веома) тешке злоупотребе, чини овај нацрт предлога закона непотпуним. То значи да већина узбуњивача – они који дају обавештења о „убицајеним“ случајевима злоупотребе – неће бити добродошли у Кући. Тако, преостаје им само опција, да се позову на принцип „добре праксе запошљавања“ и „добре праксе у раду“.⁵³ Пракса показује да позивање на ове принципе има „ефекат застрашивања“: потенцијални узбуњивачи настављају да ћуте.⁵⁴ Ограничена дефиниција злоупотребе окарактерисана је као озбиљна мана. Треба да постоји „основана сумња“, али шта је то?⁵⁵

Шта је са мотивима узбуњивача за узбуњивање? Ко дефинише шта су племенити мотиви? Немогуће је утврдити да ли узбуњивач извршава узбуњивање из сопственог интереса или има алтруистичке мотиве. Претпоставља се да постоји „добра вера“, осим ако се не докаже супротно. Нацрт предлога закона требало би да пропише право запосленог на правну заштиту, осим ако се не докаже да је он или она дао/ла обавештење „у лошој вери“.⁵⁶

О анонимносии

Анонимност даваоца обавештења уведена је као резултат процене, која је извршена 2008. године. Примећено је да је то један од најважнијих разлога за недавање обавештења о сумњи да је дошло до злоупотребе. Постојећи прописи не регулишу ово питање. У складу са тим, Савет саветује да се име даваоца обавештења не открива послодавцу, без његовог пристанка.⁵⁷ Анонимност даваоца обавештења није загарантована Нацртом предлога закона. Име даваоца обавештења не би требало откривати што је дуже могуће, што је разлог да се законом уреди да Заштитник грађана гарантује релативну анонимност даваоца обавештења.⁵⁸ Чини се да је Нацрт предлога закона усмерен више на јавни него на приватни сектор, када је реч о заштити поверљивих података привредног друштва. И оптужени (послодавац) требало би да буде заштићен у одређеној мери, баш као и запослени. Обавештење се такође може размотрити, а да се не зна име организације на коју се односи, бар док се не донесе одлука о основаности

52 C. Raat et al., *Discussienota wetsvoorstel huis voor Klokkeluiders, Transparency International* (2013), стр. 5.

53 Члан 7:611 обавезује послодавца и запосленог да се понашају као добар послодавац и добар радник.

54 F. C. van Uden, *Klokkeluiden: Verder van huis met het Huis* (1), у: *Arbeidsrecht*, 3. 4. 2013, стр. 20.

55 C. Raat, *Hoera een klokkeluiderswet. Maar waar is de klepel*, у: NRC, 18. 5. 2012.

56 E. Lissenberg, *Commentaar op voorstel van wet Huis voor klokkeluiders* (2012), стр. 4.

57 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 5, стр. 11.

58 E. Lissenbeg, *Commentaar op voorstel van wet Huis voor klokkeluiders* (2012), стр. 2.

обавештења као и да ће се наставити са истрагом.⁵⁹ Сва (холандска) истраживања о узбуњивању указују да анонимност давања обавештења треба да буде императив. *Transparency International* се залаже за омогућавање анонимности у свим фазама истраге, иницијалном разговору, приликом давања обавештења и током (прелиминарне) истраге. Да би се то гарантовало, свака организација или огранак треба да има службеника за интегритет, који је упознат са радом организације и способан да поступа независно од ње. „Оптужена“ организација заслужује да буде заштићена од нежељеног публицитета. Само након спољне истраге, у случају да је дошло до злоупотребе, могуће је обелоданити о којој је организацији реч, али на сразмеран начин.⁶⁰

О истрази

Укратко о истрази: прво се спроводи прелиминарна истрага. Током ове истраге процењује се да ли је услед злоупотребе дошло до угрожавања јавног интереса, да ли је дошло до повреде правних норми, и да ли злоупотреба прети да изазове опасност по живот, безбедност људи или животне средине. Може, такође, бити реч и о непрописном поступању или немарности, чиме се угрожава рад јавних служби. Током прелиминарне истраге, може се користити помоћ екстерних стручњака. Кућа узбуњивача тежи да спроведе прелиминарну истрагу у року од шест месеци. У случају да се по завршетку истраге испостави да није дошло до злоупотребе, већ да је реч о радном спору. Кућа предмет прослеђује одговарајућој инстанци.⁶¹

Након прелиминарне истраге, Кућа може да покрене независну истрагу ради утврђивања чињеница, која би требало да буде окончана у року од једне године. Током истраге, Кућа има овлашћења да саслушава сведока и да врши увид у документе. Овлашћења Куће у том погледу поклапају се са овлашћењима Заштитника грађана. Прелиминарна истрага неће бити јавна. По спровођењу истраге ради утврђивања чињеница, сачињава се записник и усвајају препоруке, који ће бити обелодањени јавности. И послодавац и запослени ће имати прилику да се изјасне о налазима из записника. Кућа не даје мишљење ако је посреду кривично дело. Јавни тужилац ће да процени да ли резултати истраге ради утврђивања чињеница, представљају основ за покретање кривичне истраге. Кућа ће се уздржати од спровођења процесних радњи до окончања (кривичне) истраге или доношења судске одлуке.⁶²

59 E. Lissenberg, *о. с.*, стр. 5.

60 E. Lissenberg, *о. с.*, стр. 2.

61 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 7, стр. 3.

62 *Ibid.*, стр. 3.

Државни савет наглашава значај унутрашњег обавештавања у случају сумње на злоупотребе. Службеник за интегритет, раднички савет или надзорни орган биле би одговарајуће опције. Нацрт предлога закона уводи и законску обавезу успостављања поступка по унутрашњем обавештавању. Када се унутрашње обавештавање покаже као неадекватно, „злоупотребе“ се могу обелоданити спољашњем надзорном органу или инспекцији, или се може поднети кривична пријава. У сваком случају, средства јавног информисања се не обавештавају о овоме. Уколико су предузете све наведене радње а и даље нема никаквих резултата, а реч је о случајевима злоупотребе где је јасно да је дошло до угрожавања јавног интереса, давалац обавештења може да се обрати Кући. Кућа ће прво утврдити да ли су заиста предузете претходно поменуте радње. Ако нису, Кућа мора да проследи случај следећој инстанци, осим у изузетним околностима. Уколико се испостави да су предузете радње неадекватне, Кућа покреће истрагу.⁶³ Савет прихвата могућност спољашњег обавештавања, али само у најтежим случајевима угрожавања јавног интереса, где је непосредно учешће јавног сектора оправдано и где су се унутрашње опције за обавештавање показале као неадекватне. Конципирање прописа треба препустити послодавцу или послодавцима из одређене привредне гране, с тим да тај пропис мора да испуњава одређене законске услове.⁶⁴

Штавише, Државни савет је против обелодањивања резултата прелиминарне истраге јавности. У случају да обавештење не садржи довољно доказа, јавни интерес објављивањем ових навода неће бити задовољен. Међутим, ако обавештење садржи довољно доказа о угрожавању јавног интереса, Кућа спроводи истрагу и на основу налаза сачињава записник. Ови налази могу бити у супротности са прелиминарним налазима који се некада брзоплето обелодањују јавности.⁶⁵ Савет у том контексту наглашава значај унутрашњег обелодањивања.⁶⁶

Поступање у случају истраге регулисано је на исти начин као и поступање организација које имају надлежности Заштитника грађана у случају подношења притужби, с тим да такав правни оквир и није баш примерен за истрагу у случају злоупотреба, већ је примеренији за друге врсте истрага. Истраге злоупотреба требало би регулисати строжим законским режимима, као што је Одбор за безбедност.⁶⁷ Као и у случају притужби које се подносе Заштитнику грађана, препоручује се да се назначи корисност записника из истраге у поступцима за накнаду штете.⁶⁸

63 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 5, стр. 10.

64 *Ibid.*, стр. 6.

65 *Ibid.*, стр. 11.

66 *Ibid.*, стр. 5.

67 Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

68 C. Raat *et al.*, *Discussienota wetsvoorstel huis voor Klokkeluiders, Transparency International* (2013), стр. 6.

О ПОЛОЖАЈУ КУЋЕ

Нацрт предлога закона из практичних разлога предвиђа да Кућа буде смештена у оквиру институције Заштитника грађана. Као нова организација, Кућа ће у почетку бити мало позната јавности, док је институција Заштитника грађана врло добро позната, цењена и ужива поверење људи.⁶⁹ Након Нацрта предлога закона, Влада је донела одлуку да оснује Саветовалиште за узбуњиваче у Холандији као независну институцију која треба да информише, саветује и пружа подршку потенцијалним узбуњивачима из јавног и приватног сектора. Пошто се послови Куће и Саветовалишта тренутно преклапају – у одређеној мери – однос између њих треба пажљиво дефинисати. Било би добро да и Саветовалиште постане део институције Заштитника грађана.⁷⁰ *Transparency International* је поставила питање да ли исто тело треба да буде овлашћено и за пружање помоћи узбуњивачима и за спровођење истраге. У суштини, ове функције не треба комбиновати и нема потребе да их врши исто тело. *Transparency International* сматра да је од суштинске важности да се ове функције званично и физички раздвоје и да две различите организације буду надлежне за њих. Орган који има овлашћења да спроводи истражне радње био би најпогоднији за медијацију у радним споровима.⁷¹ Савет за политику запошљавања у јавном сектору и Фондација рада забринути су да би могло да дође до преклапања и комбиновања двеју функција, уколико их врши једно тело.⁷² Улога Куће је проблематична. Одређена посебна околност, као што је тежина злоупотребе, може бити оправдање за спољно обавештавање, па се поставља питање да ли ће Кућа бити погодан канал за обавештавање у случају тешке злоупотребе, ако постоје органи за редовни надзор. Потоњи ће, услед тога што су уско специјализовани, бити боље опремљени од Куће за поступање у случају да је дошло до злоупотребе. Очекује се да ће оба органа истовремено поступати у истим случајевима. Такође, Кући је потребно доста времена за истрагу на основу које ће само бити дате препоруке. Тражење заштите од регулаторног органа, или, у крајњем случају, од медија дало би боље резултате. У том смислу, можда је прерано да се оснива Кућа, ако нема назнака да су регулаторна тела неефикасна.⁷³

На крају, коментар о управљању: Зашто Кућа не постане независна организација? Који су минимални захтеви за оснивање или успостављање Куће? Кућа ће имати председника, али није наведено ко ће га именовати.⁷⁴

69 Kamerstukken 2012–2013, 33258, стр. 5.

70 E. Lissenberg, *Commentaar op voorstel van wet Huis voor klokkenluiders* (2012), стр. 2.

71 *Ibid.*, стр. 3.

72 StaR/ROP, *Wetsvoorstelhuis voor Klokkenluiders*, смернице, 14. јуни 2013.

73 F. C. van Uden, *Klokkenluiden: Verder van huis met het Huis* (2), у: *Arbeidsrecht*, 4. април 2013, стр. 15.

74 C. Raat, *Hoera een klokkenluiderswet. Maar waar is de klepel?*, у: NRC, 18. мај 2012.

О ПРАВНОЈ ЗАШТИТИ И ФОНДУ

Ако ће Кућа добити овлашћења да одређује новчану накнаду, Државни савет је довео у питање потребу оснивања Фонда. Исто тако, права на накнаду штете могу се остваривати и у грађанскоправном и у управном поступку. Требало је стандардизовати предложене аранжмане за накнаде из средстава Фонда.

Данас ће само људи који су пријавили злоупотребе у складу са (важећим) прописима бити заштићени, уколико се одлуче да поднесу оставку. Међутим, биће и тешких и хитних случајева злоупотреба у којима се (анонимно) обелодањивање штампи са правне стране сматра оправданим, зато што званични поступци не штите значај информисања јавности и не спречавају наношење штете.⁷⁵

Државни савет оцењује да заштитне режиме карактерише изобиље (финансијских) средстава. То би могло да подстакне запослене који сумњају да је дошло до злоупотребе да изврше обавештавање Куће, чак и ако њихове сумње нису довољно јасне и конкретне, ако је можда реч о скривеном радном спору, или ако злоупотреба не угрожава јавни интерес. Тиме би се створио подстицај људима да се определе да обавесте Кућу, а не за унутрашње обавештавање.⁷⁶ Други тврде да треба проширити делокруг примене правне заштите на све узбуњиваче, без обзира на то о којој је злоупотреби реч. Чини се да је оправдано забранити дискриминацију узбуњивача, као и да би било претерано забранити људима да поднесу оставку.⁷⁷ *Transparency International* подржава пружање правне заштите у случају да запослени поднесе оставку, с тим што би запосленог требало заштитити и од поступака као што су премештај на радно место нижег звања, узнемиравање, премештај на друго место рада итд.⁷⁸

Још један разлог за забринутост јесте то што забране подношења оставке и одмазде важе само у случајевима када је дошло до тешке злоупотребе, искључиво у вези са предметима који су упућени Кући. Није јасно зашто би узбуњивач који пријави „убичајене“ случајеве злоупотребе, или давалац обавештења који се одлучи за регулаторни орган или алтернативни канал обелодањивања био изузет од правне заштите, осим на основу холандског Грађанског законика. Све у свему, Кућа је у монополистичком положају. Није незамисливо да узбуњивач пријави случај Кући, али да се испостави да се у случају његовог предмета споро поступа.

75 Kamerstukken II, 2012–2013, 33258, бр. 5, стр. 6–7.

76 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 5, стр. 10.

77 F. C. van Uden, *Klokkenluiden: Verder van huis met het Huis* (2), у: *Arbeidsrecht*, 4. април 2013, стр. 15.

78 Kamerstukken II, 2012–2013, 33258, бр. 5, стр. 7.

Међутим, тражење решења на другом месту подразумева губитак правне заштите.⁷⁹ Савет за политику запошљавања у јавном сектору и Фондација рада нису усвојили одредбе за заштиту даваоца обавештења од неприменог поступања Куће.⁸⁰

Треба поздравити установљавање Фонда. Замислите ситуацију у којој уобичајена заштита не успева да задовољи очекивања, на пример у случају „пораза победника“: узбуњивач који је опрезан у давању обавештења ипак може на крају да изгуби посао. Фонд је још примеренији, ако се обавештење односи на важну јавну ствар. Логично је да ће давалац обавештења добити (додатну) новчану накнаду. Нацрт предлога закона предвиђа накнаду штете само ако се давалац обавештења обрати Кући, што се чини неоправданим.

„Богати“ узбуњивачи морају сами да санирају штету. Ово решење је неправедно и чини се да ће одвраћати богатије узбуњиваче од давања обавештења.⁸¹ Фонд наводно прави разлику између оних који имају право на накнаду, и оних који га немају. Нису сви запослени једнаки, и само они којима је накнада очајнички потребна испуњавају услов за њено добијање. Ово ограничење није оправдано и зато што финансијски моћнији људи који су генерално на вишим нивоима у хијерархији у организацијама чувају много информација, а са друге стране, оваквим решењем они истовремено доста ризикују у случају да одлуче за обелодањивање својих сазнања.

Фонд ће имати руководиоца, али није јасно ко ће именовати председника и чланове. За Фонд би било боље да постоји Одбор чије би чланове именовали послодавци, запослени и Фондација рада и чије би финансирање било трипартитно.⁸² Не постоје критеријуми за давање накнада и није постигнут договор о правној заштити у случају одбијања. Било би разумно да Кућа одмах, након што на основу истраге утврди да је дошло до злоупотребе и да је давалац обавештења претрпео штету, одреди новчану накнаду.⁸³

Извршено је много измена и допуна Нацрта предлога закона у делу који се тиче дефиниције даваоца обавештења, на шта се све односи термин „злоупотребе“, истраге и Фонда,⁸⁴ и нема назнака краја дискусији о тим питањима.

79 F. C. van Uden, *Klokkeluiden: Verder van huis met het Huis* (2), у: *Arbeidsrecht*. 4. април 2013, стр. 15.

80 StaR/ROP, *Wetsvoorstel huis voor Klokkeluiders*, смернице 14. јуни 2013.

81 *Ibid.*

82 Kamerstukken II, 2011–2012, 33258, бр. 5, стр. 10.

83 C. Raat, *Hoera een klokkeluiderswet. Maar waar is de klepel?*, у: NRC, 18. мај 2012.

84 Kamerstukken II, 2012–2013, 33258, бр. 10; Kamerstukken II, 2012–2013, 33258, бр.12; Kamerstukken II, 2012–2013, 33258, бр. 15. У изменама и допунама се посебно исти-

КУЋА, АЛИ УЈЕДНО И ДОМ

Потребно је бити вешт мајстор да би се изградила Кућа за узбуњиваче, којој је циљ да пружи свеобухватне смернице, подршку и ефективну правну заштиту узбуњивача у јавном и приватном сектору. Преглед дешавања у протеклој деценији показује да су вештине које су потребне за такав пројекат или ретке, или их је тешко савладати, или се тешко примењују. У сваком случају, учињен је скроман корак напред. Изгледа да ни Влади (као законодавцу и послодавцу), а ни послодавцима у приватном сектору није претерано стало да се усвоји свеобухватно правно решење за пријављивање злоупотреба. Сугерисано је да је та спорост у деловању „утемељена“ у холандској култури интегритета.⁸⁵ Прибегавање саморегулацији 2003. године доказ је за то. Ни скромни резултати евалуације јавног и приватног сектора, као ни „повећан број измена“ као одговор на то, нису изненађујући. Прописи су превасходно регулисали процедуралне аспекте, фокусирали се на унутрашње обавештавање, никада нису нудили ефективну правну заштиту, давали су слаб или никакав основ за одређивање новчане накнаде.

Као што је речено, аутори Процене система националног интегритета дали су савет да треба унапредити законе о заштити узбуњивача у приватном сектору. Можда Кућа за узбуњиваче може да понуди прилику за то. Али је очито да ће пројекат Куће бити јединствен и да ће се градити само једном. Архитекте Роналд ван Раак (Ronald van Raak) и остали морају бити свесни тога. То ће захтевати да буду још храбрији. Након подношења Нацрта предлога закона, они сада морају да покажу су спремни да чују „конструктивне“ стручне предлоге и савете. Дискусија која се тренутно води о Нацрту предлога јасно указује на потребу за таквом врстом пријемчивости.

Остало је да се заврши много „главног пројектантског посла“ пре него што се почне са „градњом“.

Али без обзира на то да ли ће и када Кућа бити у потпуности оперативна, она ипак задовољава потребе најбоље што може. Нуди онима који обелодањују злоупотребе стварну правну заштиту и покриће, због чега је она Кућа за узбуњиваче, али и прави дом за њих.

че чињеница да укидају Фонд, јер су се предлагачи запитали да ли би трошкови за оснивање Фонда били пропорционални његовим циљевима.

85 Елизабет Лисенберг (Elisabeth Lissenberg) помиње претећу независност која гуши запослене који откривају тајне једни другима и на тај начин контролишу једни друге. E. Lissenberg, *Klokkenluiders en verklidders* (2008), стр. 15; W. Slingerland *et al.*, *National Integrity Systems Netherlands*, *Transparency International* (2012).

ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ

Аутор **Франческа Вест** (FRANCESCA WEST)¹

УВОД

Закон о обелодањивању у јавном интересу из 1998. (Public Interest Disclosure Act – PIDA²) јесте Закон о заштити узбуњивача у Уједињеном Краљевству. Овај закон пружа радницима право да поднесу тужбу Трибуналу за радне односе (Employment Tribunal – ET) због неоправданог отпуштања или нанете штете, уколико су оштећени или отпуштени услед давања обавештења. Са циљем да постигне „тешко достижну равнотежу између јавног интереса и интереса послодаваца“, Закон је приликом доношења добио широку подршку свих политичких странака, синдиката и пословног лобија. Потреба за овим законом постала је очигледна након низа несрећних случајева током осамдесетих и раних деведесетих година прошлог века, као што су потонуће трајекта код Зебрижа, железничка несрећа у Клепхему и експлозија нафтне платформе Пајпер алфа. Истрагама које су уследиле после ових инцидената установљено је да су радници били свесни ризика, али нису говорили о томе јер су се плашили одмазде или мислили да ће њихове сумње бити игнорисане, а у случају да јесу изразили сумње, са њиховим обавештењима није поступано на одговарајући начин. Ови скандали довели су до оснивања британског добротворног друштва за узбуњиваче *Public Concern at Work* (PCaW),³ које је имало кључну улогу у доношењу и промовисању Закона о обелодањивању у јавном интересу.

Закон о обелодањивању у јавном интересу има вишестепени систем обелодањивања, који пружа практично аутоматску заштиту онима који интерно упуте обавештење својем послодавцу. Заштита је такође на располагању

1 Франческа Вест је правница по професији. Ради у организацији Јавна забринутост на делу – Public Concern at Work (PCaW) од 2007. На позицији је директорке политика и води пројекте и истраживања. У име ове организације даје савете и одржава тренинге организацијама различитих профила.

2 www.pcaw.org.uk/guide-to-pida

3 www.pcaw.org.uk

онима који се обраћају законом предвиђеним регулаторним телима, као што су Орган за финансијско пословање (Financial Conduct Authority) и Орган за здравље и безбедност (Health and Safety Executive). У одређеним околностима могу бити заштићена и обавештавања ширих размера (на пример, упућена медијима). Преступ је овим законом широко ефинисан, и обухвата узбуњивања у вези са опасностима по здравље и безбедност или животну средину, кривична дела, погрешну примену права, и кршење правне обавезе, или покушај да се било који од ових случајева прикрије. Делокруг закона обухвата преступе који су се одиграли на прекоморским територијама, или случајеве у којима закон примењен на одређени преступ није британски. Значајно је то да појединац не мора бити у праву што се тиче закључка његове сумње, под условом да је она основана (*Babula vs Waltham Forest College* (2006))⁴. Заштита коју пружа Закон о обелодањивању у јавном интересу обухвата све запослене у свим секторима, укључујући привремено запослене и запослене по уговору о делу. Његова широка примена обухвата британске раднике на прекоморским територијама, иако не покрива samozaposlena лица. Широка дефиниција преступа и запослених разлози су због којих је Закон о обелодањивању у јавном интересу истицан као пример најбоље праксе за заштиту узбуњивача, и његов приступ је усвојен широм света, укључујући Јапан, Ирску и Канаду.

БРОЈ ТУЖБИ НА ОСНОВУ ЗАКОНА О ОБЕЛОДАЊИВАЊУ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ

Уколико узбуњивач претрпи штету или добије отказ, може да поднесе тужбу трибуналима за радне односе Уједињеног Краљевства. Табела која следи приказује број захтева поднетих неком од трибунала за радне односе на основу Закона о обелодањивању у јавном интересу од ступања овог закона на снагу априла 1999. (посматран је период од 1. априла до 31. марта сваке године). Примена је повећана у складу са укупним бројем захтева трибуналима за радне односе у Уједињеном Краљевству. Тужбе на основу Закона о обелодањивању у јавном интересу представљају један одсто свих тужби на основу британског закона о раду.

ГОДИНА	БРОЈ ЗАХТЕВА НА ОСНОВУ ЗАКОНА О ОБЕЛОДАЊИВАЊУ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ
1999/2000.	157
2000/2001.	416
2001/2002.	528
2002/2003.	661
2003/2004.	756
2004/2005.	869
2005/2006.	1.034
2006/2007.	1.356
2007/2008.	1.497
2008/2009.	1.761
2009/2010.	2.000
2010/2011.	2.200
2011/2012.	2.500

4 www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/174.html

Табела у наставку приказује исходе захтева трибуналима за радне односе на основу Закона о обелодањивању у јавном интересу према години. Извор је Служба Трибунала за радне односе и Одељење за трговину и индустрију (сада Одељење за предузетништво, иновације и квалификације). Напомена: збирови у табели која следи односе се на решене захтеве према години, што је разлог неподударања са збировима у претходној табели.

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Нагодба уз посредовање ACAS-a1	11	67	90	149	166	277	345	464	686	680	440	910
Повучени или решени приватно	15	59	100	132	198	218	337	481	462	500	350	620
Успешни на саслушању	1	11	18	27	20	45	86	59	75	85	30	94
Неуспешни на саслушању	7	26	49	74	89	111	178	188	163	190	93	310
Одбачени на саслушању – ван надлежности на прелиминарном саслушању	0	4	10	9	16	12	19	32	31	34	33	75
Одбачени – други разлози/ одбачени ван саслушања	1	4	14	16	23	33	50	54	78	74	47	130
Пресуда због изостанка на саслушању	–	–	–	–	–	–	–	9	7	18	18	18
УКУПНО РЕШЕНО	35	171	281	407	512	696	1,015	1,287	1,502	1,600	1,000	2,200

Извор: Одељење за трговину и индустрију (сада Одељење за предузетништво, иновације и квалификације)

ЗАКОН О ОБЕЛОДАЊИВАЊУ У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ НА ДЕЛУ: АНАЛИЗЕ СЛУЧАЈЕВА

Потребно је увидети да уколико узбуњивач мора да прибегне закону, до пропуста је већ дошло. Међутим, закон је неопходна подршка. Организација *Public Concern at Work* (PCaW) надгледа пресуде Трибунала за радне односе како би пратила ефикасност закона у заштити узбуњивача, а и даље је једина организација која прати тенденције и тематику у првостепеним пресудама у вези са Законом о обелодањивању у јавном интересу. У наставку је неколико анализа случајева занимљивих првостепених пресуда Трибунала за радне односе из 2011. и 2012, где су узбуњивачи заштићени Законом о обелодањивању у јавном интересу.

*Чемпион против Градског већа Лестера 1950119/2010***Пропуст послодавца да поступи у складу са сопственом политиком о узбуњивању по питању датог обавештења представља nanoшење штете**

Чемпион је био референт планирања у Градском већу Лестера, и одговорно лице за управљање механизмима за заштиту дрвећа. Марта 2007. године, Чемпион је предложио да се одбије захтев једног од његових колега који је тражио дозволу да посече дрвеће у свом власништву. Захтев је накнадно одбијен, а поменути запослени је добио опомену о замени дрвета у децембру 2008. године. На каснијем састанку, Чемпион је тврдио да је исти запослени 1999. купио земљиште о коме је реч, након што је употребио своје овлашћење да донесе налог о заштити дрвећа на тој локацији, и тиме је комерцијално обезвреди. Од 2001. до 2007. почео је да уклања дрвеће под заштитом са намером да претвори земљиште у стамбено подручје. Запослени кога је Чемпион оптужио није испунио обавезу о замени дрвећа, и лично је напао Чемпиона у преписци са колегама и другим лицима. Чемпиона су месецима држали у неизвесности у вези са истрагом, што је за последицу имало његов одлазак на боловање услед стреса узрокованог послом. Августа 2010, након дужег одсуства, Чемпион је отпуштен због неспособности. Он је тврдио да му је причињена штета и да је неправедно отпуштен због давања обавештења заштићеног законом. Трибунал је пресудио у корист Чемпиона. Његова болест била је проузрокована искључивањем са састанака и укидањем његових надлежности, као и непоступањем организације у складу са сопственом политиком о узбуњивачима у случају на који је указао, укључујући и пропуст организације да Чемпиона обавести о исходу истраге.

*O'Donel vs Dominion Housing Group 2200934/2011***Радник је заштићен уколико упуту екстерно обавештење које се тиче безбедности детета**

О'Донел (O'Donel) радила је као референт за пресељење и подршку у организацији A2 Dominion Housing Group. Њен посао је био пружање стамбене помоћи особама са инвалидитетом у Лондону. Пружала је помоћ двома корисницима (X, Y), од којих је први био под кривичном истрагом због злостављања млађе кћери другог корисника, Y2. Краљевско тужилаштво одбацило је предмет, али је и даље постојала забринутост због могуће претње за ћерку другог корисника услуге (Y). Организација је обезбедила алтернативни смештај за X како би га удаљила од Y2. О'Донел је увидела близину X-овог новог стана, и указала на проблем свом послодавцу. Она је затим открила да X-ов нови стан има директан поглед на спаваћу собу ћерке другог корисника услуге, Y2, и указала на то у још једној електронској поруци свом послодавцу, као и социјалном раднику другог корисника услуге. О'Донел је обавештена да ће бити суспендована због откривања

информација социјалном раднику, пошто је заобилашла руководство, а постојале су и сумње да је тиме нарушила X-ову приватност. Претрпела је нервни слом због начина на који су се према њој опходили; лекар јој је саветовао да се не враћа на посао док се проблем не реши. О'Донел је дала отказ, након што јој је забрањено даљим дисциплинским мерама због невраћања на посао. Суд је одредио да је тужба коју је О'Донел поднела због нанете штете и неправедног престанка радног односа основана. Послодавац није могао имати оправдане разлоге за сумњу да је О'Донел нарушила приватност првог корисника услуге због тога што је, између осталог, њена одлука да се обрати социјалном раднику била оправдана, узимајући у обзир озбиљност опасности по Y2.

Sanderson vs Audere Medical 1604809/2011

Обелодањивање правном саветнику је заштићено

Сандерсон је био запослен као теренски инжењер у туженој организацији. Веровао је да његов послодавац наплаћује превисоку цену свом клијенту, Националној здравственој служби (NHS). Према послодавчевој политици о узбуњивању, против запослених који открију информације спољном субјекту, а да се претходно нису обратили некеме унутар организације, може се покренути дисциплински поступак. Сандерсон је обавестио свог послодавца да је потражио савет од организације Public Concern at Work. Након низа састанака, Сандерсон је суспендован, а затим отпуштен, услед разних недоказаних тврдњи. Сандерсон је поднео тужбу, тврдећи да је отпуштен због заштићеног обелодањивања правном саветнику (s. 43 (D)) (Public Concern at Work). Суд је усвојио Сандерсонову тужбу, и доделио му 20.000 фунти одштете.

ДА ЛИ ЈЕ ДОБАР ЗАКОН ПОСТАО ЛОШ

За петнаест година постојања пронађени су недостаци у заштити коју пружа Закон о обелодањивању у јавном интересу. У случају *Parkins vs. Soddexho Ltd* [2001] IRLR 109⁵ господин Паркинс се жалио да је надзор на терену био неадекватан, што је представљало прекршај његовог уговора о радном односу; одлучено је да се ова жалба може сматрати давањем обавештења. Трибунал за радне односе одлучио је да кршење правне обавезе треба тумачити у ширем смислу, и у то укључио обавезе које произлазе из уговора о радном односу.

Посебан камен спотицања било је контроверзно тумачење концепта добре вере у случају *Сџирџиј њројив Дардиширској ценџира за незајослене*

5 www.bailii.org/uk/cases/UKCAT/2001/1239_00_2206.html

[2005].⁶ Стритова је указала на неколико наводних неправилности у вези са својим директором. Одбила је сарадњу у независној истрази, што је директора ослободило оптужбе и било пресудно за Стритову. Она је отпуштена, и поднела је тужбу да је добила отказ због узбуњивања. Трибунал је размотрио мотиве које је Стрит имала при давању обавештења, и закључио да је била мотивисана личним антагонизмом према директору. Одлучено је да ће се сматрати да узбуњивач није поступио у доброј вери, уколико искрено упути обавештење о угрожавању јавног интереса, али је преодминантно мотивисан разлогом који није од јавног интереса. Ову одлуку су потврдили Трибунал за радне односе и Апелациони суд. Тиме су судови ставили акценат на мотиве узбуњивача, отварајући питања о способности Закона о обелодањивању у јавном интересу да олакша откривање преступа и злоупотреба службене дужности.

Још једна празнина у Закону о обелодањивању у јавном интересу откривена је 2012. године, након пресуде Апелационог суда у случају НХС *Манчестер њројтив Фесит*. Гђа Фесит и двоје њених колега жалили су се свом надређеном у вези са колегом који је лажно представљао своје стручне квалификације осталим запосленим у дежурном центру НХС Манчестер. Оптужени је признао да је лажно представљао своје квалификације својим колегама и извинио се, и никакав даљи поступак није покренут. Гђа Фесит и њене колеге били су незадовољни исходом, и наставили су са жалбама вишим ступњевима управе. Међусобни односи у Центру су се погоршали; неки запослени стали су на страну гђе Фесит и њених колега, док су други били на страни оптуженог. Гђа Фесит и њене колеге тврдили су да су због своје жалбе на послу били подвргнути изолацији и свакодневним увредама на личној основи. Гђа Фесит је такође тврдила да је примила анониман телефонски позив, у коме је позивалац претио да ће јој спалити кућу уколико не повуче жалбу против г. Свифта, а фотографија гђе Фесит била је изложена на фејсбуку, због чега је била потресена. На крају, гђа Фесит и један од колега добили су премештај, а другом колеги више нису додељиване радне смене у дежурном центру, пошто је управа то сматрала јединим начином за решење конфликта. Гђа Фесит и њене колеге обратили су се Трибуналу за радне односе, са тужбом због нанете штете услед заштићеног обавештавања. Тужиоци су тврдили да управа није предузела одговарајуће кораке како би спречила виктимизацију, али се Трибунал није сложио, тврдећи да је НХС Манчестер предузео потребне поступке како би се таква ситуација спречила. Трибунал је закључио да иако се послодавцу може замерити што није делотворније заштитио тужиоце, недостатак драстичнијих мера није био намеран, и није био узрокован заштићеним обавештењем које је дато. Што се тиче премештања/престанка додељивања смена, Трибунал је утврдио да је

6 www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/964.html

НХС Манчестер поступио на тај начин јер се то управи чинило јединим могућим методом решавања нарушених односа у дежурном центру. Послодавац није поступио на тај начин због тога што су запослени дали заштићена обавештења. Одлуку Трибунала оборио је Апелациони трибунал за радне односе, али ју је затим поново успоставио Апелациони суд. Апелациони суд је такође оборио одлуку Апелационог трибунала за радне односе о индиректној одговорности. Одлучено је да пошто нема одредбе према којој је незаконито да запослени злостављају узбуњиваче, НХС Манчестер не може бити индиректно одговоран за понашање запослених који су наводно злостављали тужиоце, уколико ови и сами не могу одговорати за своје понашање.

Други проблеми који су се појавили тичу се дефиниције радника. Иако је дефиниција радника у Закону о обелодањивању у јавном интересу исцрпна, не обухвата волонтере, неизвршне директоре, старатеље и појединце који конкуришу за посао.

ПОТРЕБА ЗА РЕФОРМОМ

Током последњих неколико година, дошло је до низа скандала и несрећних случајева у свим секторима, од финансијске кризе 2007–2009, скандала у вези са Националном здравственом службом у Мид Стафордширу, до изливања нафте у Мексичком заливу. Током истрага и испитивања ових случајева, изашло је на видело да су радници били свесни неправилности или несавесног обављања дужности, али су били сувише уплашени да би проговорили, обраћали су се погрешним људима, или су једноставно бивали игнорисани.

Један од најгорих случајева у Уједињеном Краљевству била је непотребна смрт 1.200 пацијената од 2005. до 2008. године у болници у Мид Стафордширу. Овај случај се сматра једним од највећих скандала током 65 година постојања Националне здравствене службе, и био је подвргнут бројним контролама, закључно са јавном истрагом коју је предводио контролор Роберт Френсис. Установљено је да су економски циљеви и смањење трошкова постали главни покретачи поменутих организација. Френсис је дао неколико препорука како би подстакао чланове особља у здравственој служби да указују на преступе или несавесно обављање дужности, укључујући професионалну дужност здравствених стручњака да отварају питање безбедности и квалитета неге која се пружа пацијентима. Ове препоруке још увек нису усвојене.

Још предлога те врсте уследило је након скандала са прислушкивањем телефона од медијске корпорације *News International*, у коме су новинари прислушкивали телефоне, подмићивали полицију и утицали на људе,

са циљем објављивања новинских чланака. Јавна судска истрага скандала, на челу са судијом Левисоном, преиспитала је културу, праксе и етику британске штампе, и дошла до закључка да би требало увести директну телефонску линију за обавештавање за новинаре који сматрају да се од њих захтевају радње противне уредничком кодексу. Левисон је такође препоручио да се полицајцима и полицијским службеницима омогући давање обавештења о преступима и несавесном обављању дужности.

Ни индустрија финансијских услуга није остала имуна на оваква понижења. Док се још увек опорављала од финансијске кризе која је трајала од 2007. до 2009. године, индустрију је 2012. уздрмао скандал Либор. У другом извештају Одбора за трезор о намештању Либор каматних стопа установљено је да је један виши руководилац упозорио на могући сукоб интереса између позиција ризика трговаца деривативима и оних који одређују Либор каматне стопе.⁷ Одбор трезора је приметио да су манипулације у Либору трајале четири године, без икаквог притиска виших директора или одговорних за проверу усаглашености, и да се у ствари радило о озбиљним пропустима у управљању, за које је одговоран одбор. Парламентарна комисија за банкарске стандарде дала је додатне препоруке о улози регулаторног органа у заштити узбуњивача и о могућности награде. Ово тренутно разматра Орган за финансијско пословање (Financial Conduct Authority).

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА

Закон о реформи предузећа и прописа⁸, који је добио краљевско одобрење 25. априла 2013, унео је кључне измене у Закон о обелодањивању у јавном интересу. Све измене ступиле су на снагу 25. јуна 2013. Измењена је дефиниција „обавештења“ увођењем теста јавног интереса, у покушају да се исправи пропуст примећен у случају *Parkins vs Sodexho*.

Како би се премостило ово додатно ограничење, Закон о реформи предузећа и прописа изменио је закон, тако да обавештење не мора да буде дато у доброј вери како би било заштићено. Међутим, уколико се обавештење даје у лошој вери, трибунал има право да смањи накнаду до 25 одсто. Организација PCaW поздравила је ову измену, с обзиром на чињеницу

7 *Параграф 167, Орган за финансијске услуге (ФСА) изјавио је у одлуци у вези са Барклиз банком 25. јуна 2012. да је виши руководилац Барклиза упозорио на могући сукоб интереса између позиција ризика трговаца деривативима и активности одређивања Либор стопе са сагласношћу Барклиза. Међутим, „никаква ишпања у вези са овим нису представљена руководиоцу Е., ниши особама које су одређивале каматне стопе, никакви подаци нису покренути, ниши представљени системи или контроле који би решили могући конфликт.“*

8 www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents/enacted

да организације све чешће доводе у питање мотиве узбуњивача, како би суд одбацио њихов случај.

Осим тога, уведена је индиректна одговорност за послодавце, уколико је запосленом нанета штета од стране колега поводом давања заштићеног обавештења. Ова измена је унета након Френсисовог извештаја⁹ о непотребним смртима у болници у Мид Стафордширу, као покушај да се исправи законска празнина која је уочена након случаја Апелационог суда НХС *Манчестер ипротив Фесии* [2011]¹⁰.

Измене Закона о обелодањивању у јавном интересу кроз Закон о реформи предузећа и прописа представљају побољшање; међутим, могуће је да оне нису довољне за контролу закона. Организација РСaW је оформила Комисију за узбуњивање,¹¹ чији је задатак да преиспита постојеће могућности за узбуњивање на радном месту, и да да препоруке за промене. Ова независна комисија надгледала је процес јавне консултације и прикупљања доказа, како би посматрала узбуњивање из више углова – угла појединца, организација, надзорних органа, награда, улоге ширег друштва, и ефикасности постојећег закона. Предвиђено је да извештај Комисије буде објављен крајем новембра 2013. године. Влада је позвала да се истражи да ли се Закон о узбуњивању може изменити тако да унапреди заштиту узбуњивача и подстакне их да дају обавештења.¹²

9 www.midstaffspublicinquiry.com

10 www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAjudgment.pdf

11 www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission

12 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212076/bis-13-953-whistleblowing-framework-call-for-evidence.pdf

кривичних дела), и то само ако се врши „надлежним органима“. Конвенција тражи успостављање „одговарајућих“ мера, без прецизирања какве оне тачно треба да буду, што треба ценити у смислу остваривања циљева – заштите од „сваког неоправданог поступања“ (ко год да га врши) и без обзира на то да ли је онај ко пријављује корупцију запослен у институцији у којој је дошло до корупције или на било који начин претходно повезан са њом. Међутим, Конвенција поставља као услов савесност у погледу истинитости корупције која се пријављује.

Грађанскоправна конвенција против корупције садржи норме о „заштити запослених“ у члану 9. где се тражи од сваке стране уговорнице да обезбеди *у домаћем праву одговарајућу заштити од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основано разлоја да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима.*

Ова конвенција штити само неке узбуњиваче (запослене). Заштита се пружа од „неоправданих санкција“ (што не покрива све случајеве злостављања на раду). Корупција се може пријавити и „одговорном лицу“ (нпр. директору јавног предузећа), а не само органима који су надлежни да предузму кривично гоњење. Предмет пријављивања не мора да буде само сумња да је учињено кривично дело примања мита, злоупотребе службеног положаја или неко друго које постоји у Кривичном законнику, већ и неко друго понашање које има обележја корупције – нпр. нуђење неке користи одборнику да промени посланичку групу. И ова конвенција тражи савесно поступање узбуњивача („добра вера“).

ПРАЋЕЊЕ ПРИМЕНЕ КОНВЕНЦИЈА

Примена међународних конвенција је предмет међународног мониторинга. Србија је била обухваћена мониторингом примене УНКАК конвенције у 2012. али налази још увек нису објављени.⁵ Примену конвенција Савета Европе пратио је ГРЕКО,⁶ у оквиру заједничког првог и другог круга евалуације за Републику Србију. У тачки 98. тог извештаја⁷ из 2006. напомиње се „да не постоје правне мере којима би се обезбедила тајност и заштитили од одмазде државни службеници који пријављују корупцију (тзв. дувачи у пиштаљке). Сходно томе, ГЕТ препоручује да се обезбеди да се државни службеници који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију у државној управи на одговарајући начин заштите од одмазде

5 www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/SRB.html

6 Група држава против корупције (ГРЕКО)

7 Извештаји су (у преводу Министарства правде) доступни на: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp

када пријаве своју сумњу.“ На основу овог запажања формулисана је и препорука, о чијем испуњењу је Србија требало да извести до краја 2007. године, а која гласи:

xxi. да се обезбеди да се државни службеници који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију у државној ујрави на одговарајући начин заштити од одмазде када пријаве своју сумњу (ст. 98).

У својим извештајима из јуна 2008. и јуна 2010. ГРЕКО је даље закључио, на основу наведеног, **да је препорука бр. xxi делимично примењена**, при чему се као посебна слабост истиче неадекватна заштита кроз измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Једна од последица ове оцене о незавршеном послу на заштити узбуњивача било је и усвајање измена Закона о Агенцији за борбу против корупције и усвајање подзаконског акта о заштити узбуњивача, али то није било предмет накнадног оцењивања (будући да то није пракса ГРЕКО).

СТРАТЕГИЈЕ

Заштита узбуњивача била је планирана Националном стратегијом за борбу против корупције⁸ и пратећим Акционом планом из 2006. године. Међутим, ове мере су биле недовољно добро формулисане (нарочито у Акционом плану) и ни такве нису у потпуности реализоване.

У Стратегији развоја система јавних набавки у Републици Србији⁹ из септембра 2011, чија се измена планира до краја 2013, питању заштите узбуњивача се даје примерен значај у оквиру разматрања мера за сузбијање корупције у поступку јавне набавке (поглавље 5.1.3).¹⁰ Нови Закон о јавним набавкама садржи норме које треба да испуне овај циљ, али је делотворност заштите коју норме гарантују упитна.

У новој антикорупцијској стратегији,¹¹ која је усвојена крајем јуна 2013. питање заштите узбуњивача третира се као једна од приоритетних области, на следећи начин.

8 Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 109/05).

9 www.ujn.gov.rs/ci/news.html

10 „3) увођење делотворних механизма законске заштите узбуњивача у јавном и у приватном сектору, која укључује заштиту у случају упозоравања на неправилности унутар органа или организације, обавештавање спољних надзорних тела и целокупне јавности у одређеним случајевима.“

11 Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13)

4.9. Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)

Досадашња заштитна узбуњивача реулисана је Законом о државним службеницима, Законом о слободном пристицању информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције, као и Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција. Ова заштитна је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштитна даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и наирађивање узбуњивача), па је неопходно заокруживање правног оквира у овој области, кроз доношење посебног закона који би се давао заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи да ће усвојени закон заиста гарантовати њихову заштиту ових лица.

Стратешки акт на добар начин сумира главне недостатке актуелног правног оквира у погледу заштите узбуњивача који пријављују корупцију. Веома је добро што се наглашава потреба доношења посебног закона који би био свеобухватан на два начина – да штити свако разоткривање у јавном интересу (не само о питању корупције, и без обзира на радноправни статус лица које врши разоткривање) и да се односи на јавни и на приватни сектор. Недостатак овог текста јесте то што није детаљнији – што не поставља минималне стандарде за уређивање законске заштите узбуњивача. Иако оваква разрада у Стратегији није неопходна, она је предуслов да се утврди да ли је нови закон остварио циљ због којег се доноси. У одсуству таквих параметара, може се догодити да се усвоји закон, али да заштита коју пружа узбуњивачима не буде адекватна и да и поред тога, у поступку надзора над спровођењем Стратегије, буде оцењено као да је обавеза испуњена.

Због ових недостатака Транспарентност – Србија је током јавне расправе о Стратегији поднела предлоге за допуне, који су без образложења одбијени. Први такав предлог односио се на допуну списка прописа Републике Србије који тренутно уређују заштиту узбуњивача недовољно квалитетно. Такав списак је потребан да би се знало шта још треба мењати (нпр. одредбе Кривичног законика, радноправних прописа итд.). Други предлог је био да се предвиди да ће посебан закон уредити поступак узбуњивања, привремену и мериторну заштиту узбуњивача, обавезе органа којима се узбуњивачи обраће, накнаду штете и евентуалне награде за лица која поступајући савесно и у јавном интересу разоткрију корупцију и друге озбиљне повреде закона и правила доброг управљања.

Није прихваћен ни предлог за следећу допуну, која се не односи непосредно на заштиту узбуњивача, већ на питање које је једнако важно, поступање по њиховим представкама:

„Органи јавне власти ће то на најбољи начин учинити уколико успоставе делотворан механизам за пријављивање незаконитости и неправилности, уколико све наводе о таквим појавама ефикасно испитају, уколико о резултатима испитивања обавесте узбуњивача, предузму мере ради кажњавања преступника, али и ради отклањања слабости у систему које су омогућиле да јавни интерес буде угрожен.“

Неприхватањем овог предлога Стратегија је остала без још једног критеријума за оцену да ли је донет адекватан Закон о заштити узбуњивача, то јест, без упућивања на дужности органа власти којима су се узбуњивачи обратили и без упућивања на веома битну сврху уређивања узбуњивања – отклањање слабости у систему које су омогућиле да јавни интерес буде угрожен.

Остваривање овог циља предвиђено је Акционим планом који је објављен у септембру 2013.¹² на следећи начин:

**АКЦИОНИ ПЛАН СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ЗА ПЕРИОД ОД 2013. ДО 2018. ГОДИНЕ**

Приоритетна област 4 – ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.9.	Циљ	Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)					
	Индикатор циља	Број узбуњивача под заштитом закона на годишњем нивоу износи (утврдити) до краја 2017. године					
4.9.1.	Усвојити Закон о заштити узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију или врше разоткривања у јавном интересу)	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	3 месеца	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	Нису потребни	Консултовати искуства Агенције за борбу против корупције
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	5 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	7 месеци	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама Закона усвојен	Нису потребни	

(наставак)

12 www.srbija.gov.rs/extfile/sr/195500/zakljucak_akcioni_plan_nacionalne_strategije_za_borbu_protiv_korupcije090_cyr.zip

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.9.2.	Усвојени подзаконски прописи којима се на прецизан начин уређује процедура и поступање	Израдити и усвојити подзаконске прописе	6 месеци	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Подзаконски прописи усвојени	Нису потребни	Рок се рачуна од дана усвајања Закона којим се уређује заштита узбуњивача
4.9.3.	Спровести стручно усавршавање лица запослених у јавном сектору о заштити узбуњивача	Направити план и програм обуке запослених у јавном сектору	3 месеца од доношења подзаконских прописа	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Израђен план и програм обуке	Нису потребни	У израду плана и програма обуке укључити представнике институција задужених за заштиту узбуњивача према Закону
		Спровести план обуке запослених у јавном сектору	трајни задатак	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Реализован план обуке по години примене Стратегије	У зависности од потреба (најмање 300.000 по обуци)	
4.9.4.	Спровести кампање за подизање нивоа обавештености грађана о правима и заштити узбуњивача	Направити програм и план кампање	30 месеци	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	
		Спровести кампању према плану и програму	40 месеци		Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	2.500.000 (средства за штампање материјала и организацију обуке)	У спровођење кампање укључити и представнике институција задужених за заштиту узбуњивача према новом закону и заинтересоване ОЦД

Наведени недостаци нису отклоњени ни у усвојеном Акционом плану. Акциони план је у делу о заштити узбуњивача измењен у односу на Нацрт који се налазио на јавној расправи до 20. јула 2013. године. Те промене су, изузев скраћења првобитно предвиђених рокова за усвајање закона, веома лоше и у супротностима не само са потребама квалитетне заштите узбуњивача већ и са текстом Стратегије на чију се примену односе.

Из назива мере избачена је реч „свеобухватан“ на месту где се говори какав закон о заштити узбуњивача треба да буде. Србији је, као што се у Стратегији и каже, потребан закон који ће да штити не само запослене у јавном сектору, већ и лица која раде у приватном сектору, и не само оне који пријављују корупцију већ и незаконитости друге врсте. Брисање ове

речи даје разлога за сумњу да се планира парцијално решавање проблема узбуњивања и заштите узбуњивача.

Акциони план је остао непотпун или нејасан у појединим битним деловима. Тако је остало недоречено шта значи индикатор остваривања циља: „Број узбуњивача под заштитом закона на годишњем нивоу износи (утврдити) до краја 2017. године“. Да ли то значи да је заборављено да се упише жељени број узбуњивача којима ће бити пружена заштита до краја 2017? Или, да ће индикатор остваривања циља бити онај број узбуњивача који добију законску заштиту, без обзира на то колико тај број био мали и колико је било случајева у којима је такву заштиту требало пружити?

Акциони план је конфузан и у погледу прописа који ће бити донесени или мењани. Тако се говори о „изменама и допунама Закона“ (велико З, као да је реч о конкретном пропису), док у стварности има више закона који уређује ову материју, али ниједан који то чини добро или свеобухватно. Оваква мера је директно супротна тексту Стратегије где се изричито говори о недостацима постојећа три закона и о потреби да се донесе један, потпуно нови, закон о заштити узбуњивача.

Из Акционог плана (у односу на нацрт тог документа) брисани су сви делови који се односе на заштиту узбуњивача у приватном сектору, што је супротно не само потребама које Србија има у борби против корупције и других незаконитих радњи, већ и доброј међународној пракси и најпосле, Стратегији. Најзад, у коначној верзији Акционог плана извршене су измене којима је предвиђено да ће поједине задатке (нпр. обуке запослених, кампање) спроводити Министарство правде и државне управе, док је у Нацрту било предвиђено и ангажовање других органа, што није увек оправдано.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЗАКОНУ О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Актуелни члан 38. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹³, под насловом „Овлашћено лице органа власти и заштита извора информације од јавног значаја“ састоји се од два потпуно различита дела. Док се у прва два става овог члана прописују обавезе за орган власти у вези са одређивањем овлашћеног лица за поступање по захтевима за приступ информацијама, као и послови које то лице обавља, у преосталом делу члана говори се о „заштити извора информације“, то јест о обелодањивању информација које може да учини овлашћено лице за поступање по захтевима али и неко други. Одредба гласи:

13 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

Овлашћено лице органа власти и заштита извора информације од јавног значаја

Члан 38.

Одговорно лице у орјану власћи одредиће једно или више службених лица (у даљем тексти: овлашћено лице) за њихово заштитење и заштитење за слободан њихову информацијама од јавног значаја.

Овлашћено лице:

1) њима заштитење, обавештава њихову о њиховому информација и обезбеђује увид у документи који садржи њихову информацију, одговорно доставља информацију на одговарајући начин, одбија њихову решењем, њихову њихову неопходну њихову за осигуравање њихових њихових ујављених овим законом;

2) њихову мере за унапређење њихову праксе њихову са носачима информација, њихову одржавања носача информација, као и њихову њихову чувања и обезбеђења.

Ако овлашћено лице из става 1. овог члана није одређено, за њихову заштитење и заштитење надлежно је одговорно лице у орјану власћи.

Зайослени у орјану власћи који омогући њихову информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити њихову на основу чл. 9. и 14. овог закона, као и информацији за коју је орјан власћи већ омогућио њихову на основу овог закона, не може се због њихову њихову на одговорности, њихову њихову њихову последице, њихову условом да информација указује на њихову корупције, њихову овлашћења, нерационално располажање јавним средствима и незаконити акти или њихову орјана власћи.

Право на заштитење из става 4. овог члана има зайослени њихову условом да је имао разлога да верује у њихову информације, да није њихову њихову њихову неку користи у вези са њихову њихову информацији, као и да је њихову њихову је омогућио њихову информацији, обавестио о њихову надлежно лице у орјану власћи, које није њихову мере за решавање њихову.

Зайослени који су њихову одредбама ст. 4. и 5. овог члана буде њихову на одговорности или њихову какву њихову, има њихову на накнаду њихову од орјана власћи у којем је зайослен.

Зайослени који омогући њихову информацији од јавног значаја у складу са ст. 4. и 5. овог члана, може њихову најрађен од њихову орјана власћи у којем је зайослен.

Одредбе ст. 4. до 7. овог члана сходно се њихову и на функционере орјана власћи, на лица која у орјану власћи или за орјан власћи обављају њихову и основу њихову, као и на лица којима орјан власћи њихову или имају својство њихову у њихову њихову.

Одредбе о „заштити извора информације“ не представљају основ за адекватну заштиту узбуњивача, а у неким случајевима могу да представљају и препреку и за обелодањивање информација које би, и без ове одредбе, требало да буду доступне. Наиме, на основу ових одредаба предвиђа се заштита запосленог који обелодани *по одређеним условима* информације које нису заштићене ни на основу члана 9. Закона (нпр. информације са ознаком поверљивости) ни на основу члана 14. Закона (нпр. подаци о личности). Будући да би овакве информације у сваком случају морале да се дају свакоме ко их затражи, беспредметно је постављати посебне услове под којима би се штитио запослени ако такве информације обелодани.

Лице које би обелоданило информацију морало би да зна или да препозна да ли документ садржи поверљиве информације и да ли садржи и неке податке о личности, и да такве податке уклони пре објављивања, како би остварило право на заштиту. И уз савесно поступање то неће увек и свакоме бити могуће. Једино је сигурно да би овај услов био задовољен уколико је реч о већ објављеној информацији или о документу који је већ некоме био достављен на основу захтева за слободан приступ информацијама.

Упитно је да ли оваква норма уопште има сврху. Сврха заштите лица која обелодањују документе који ни по којем критеријуму не би смели да буду тајни може се тражити у чињеници да многи подаци који би и иначе требало да буду објављени нису доступни. На пример, постоји законска обавеза органа власти да у информатору о раду објаве податке о броју запослених, о спроведеним јавним набавкама и о средствима рада којима располажу. Уколико неки запослени самоиницијативно обелодани такве податке, могао би се суочити са штетним последицама, од којих га члан 38. Закона о слободном приступу информацијама штити, под одређеним условима. Други могући пример јесте онај када орган власти одбија да достави информације позивајући се на одредбе члана 13. („злоупотреба права“) или члана 10. (информација је већ објављена у земљи), а запослени одлучи да их ипак учини доступним.

Док је садржај заштите лоше дефинисан, норма је добра у погледу обухвата лица којима се заштита пружа, јер се односи на запослене у органима власти, руководиоце тих органа, лица ангажована по основу уговора и на све који користе услуге или послују са органима власти. Одредба пружа законску заштиту у случају обелодањивања информација о неким облицима кршења прописа или прекорачења овлашћења, али и на поједине друге неправилности (нерационално располагање јавним средствима). И обим заштите која се може добити је солидан. Закон предвиђа накнаду коју претрпи лице које обелодањује информацију или ако буде било позвано на одговорност због свог чина. Ту накнаду дугује орган власти у сваком случају (без обзира на то ко је штету проузроковао), што је у неким случајевима нелогично. Закон не садржи одредбе које би ближе уредиле доказивање штете.

Међутим, право на заштиту је битно ограничено условима који се постављају у члану 28. став 5. Како је већ речено, постављање тих или било каквих услова је контрапродуктивно по јавни интерес, па чак и апсурдно, имајући на уму да је реч о информацијама које би иначе морале да буду доступне сваком ко их затражи.¹⁴ Први услов је да лице које обелодањује информацију има разлога да верује у њену тачност. Дакле, неће постојати право на заштиту уколико је унапред било познато да податак који се обелодањује није тачан (нпр. службеник је знао да обелодањује документ који садржи нетачне податке, што је накнадно исправљено). Други услов који се поставља је негативан – да запослени (или друго лице које обелодањује податке) није тражио нити примио неку корист да би то учинио. Треба имати на уму да се овим не дира у могућност да сам орган власти исплати награду лицу које је обелоданило информацију. Трећи услов је „обавештавање надлежног лица у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности“ пре „омогућавања приступа информацији“. Овај услов ставља потенцијалног узбуњивача у веома неповољан положај и омета остваривање јавног интереса јер га може довести у разне ситуације – да су лица која су надлежна за поступање на неки начин одговорна за неправилности на које се указује, или да макар постоји сумња да је тако, да не постоје прописани рокови за поступање „надлежног органа“, да није јасно или познато коме се тачно треба обратити и тако даље.

Доношењем посебног закона о заштити узбуњивача и узбуњивању решили би се и проблеми на које се указује у овој анализи. Друга (лошија) опција јесте да се одредбе актуелног члана 38. измене тако да се отклоне нелогичности настале као последица начина усвајања амандмана и да се уреде посебна питања која су специфична са становишта примене Закона о слободном приступу информацијама (нпр. права овлашћеног лица за поступање по захтевима унутар органа власти, нарочито у погледу одлучивања у вези са поверљивим документима). Такве промене би могле да иду у корак са доношењем посебног закона о заштити узбуњивача.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЗАКОНУ О ДРЖАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА

Закон о државним службеницима¹⁵ односи се на део потенцијалних узбуњивача из јавног сектора (запослени у органима државне управе и појединим

14 Овакво постављање услова је последица начина усвајања ове одредбе, које је ближе описано, у: Б. Меденица, „Заштита узбуњивача у Републици Србији – анализа правног оквира и препоруке“ (www.poverenik.rs/images/stories/prezentacije/studije/zastitauzbunjivacai_analizaprnogokviraipreporuke.pdf)

15 „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09.

другим државним органима). Многе норме овог закона могу имати утицај на положај узбуњивања, пре свега у вези са могућом одмаздом – нпр. правила која се односе на услове рада државних службеника, о премештају на друго радно место и слично.

Једна од важнијих норми садржана је у члану 18, која уређује дужност службеника да поступа по налогу претпостављеног, осим ако „сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном“. Службеник који је добио незаконити налог може одлучити да касније обелодани чињеницу да му је такав налог дат и да тако постане узбуњивач. Већ и само упозорење претпостављеном да је службенику издат незаконит налог такође може да представља вид узбуњивања. Уколико претпостављени понови налог у писменом облику, службеник ће ипак бити дужан да га изврши, осим ако је у питању кривично дело (члан 18. став 3). Службеник писмено обавештава о таквом догађају руководиоца органа или одговарајући надзорни орган (када незаконити налог да руководиоца).

Државни службеници имају обавезу да чувају „државну, војну, службену и пословну тајну“, „у складу са посебним прописима“ (члан 23). Ова норма није усклађена са Законом о тајности података. За кршење ове и других норми прописани су разни облици одговорности. Повреде које повлаче дисциплинску одговорност могу бити лакше или теже, а не искључују прекршајну или кривичну одговорност. Осим тога, државни службеници одговарају и материјално за штету коју проузрокују државном органу или трећем лицу.

Допуном Закона из 2009. укључен је посебан члан, који је очигледно осмишљен у жељи да се испуне већ поменуте препоруке ГРЕКО:

Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције

Члан 23а

Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради.

Државни службеник или намештеник из става 1. овог члана од дана подношења писмене обавештења ужива заштити у складу са законом.

Прво што се примећује код ове одредбе јесте чињеница да је заштита узбуњивача стављена у други план – службеници уживају заштиту тек ако претходно испуне своју изричиту дужност. Другим речима, заштита им се пружа због тога што су учинили нешто због чега ни иначе не би смели трпети штетне правне последице.

Поједини изрази из ове норме могу се различито тумачити. Тако, остаје недоречено да ли службеник има обавезу да пријави сваки чин корупције који уочи радећи у свом органу или само ону корупцију која је некако у вези са конкретним послом којим се тај службеник бави, или још уже „послова којима би требало да се бави“. Међутим, шта год било исправно тумачење, одредба не доноси новину у правни систем, јер обавеза службених лица да пријаве кривична дела која се гоне по службеној дужности (а разни облици корупције су међу њима) постоји већ одавно у Кривичном законнику.

Слабост норме лежи и у томе што није установљена ни обавеза/заштита код пријављивања корупције у коју су укључени функционери, службеници и намештеници неких других органа власти, већ само оног у којем ради узбуњивач.

Обавештење се даје било претпостављеном, било руководиоцу органа у којем службеник ради. Не каже се шта треба учинити када је руководиоц укључен у корупцију (и у том случају постоји обавеза пријављивања кривичног дела и починиоца из Кривичног законика). Пошто обавеза пријављивања корупције из Кривичног законика упућује на пријављивање надлежном органу (јавном тужилаштву, полицији) остаје недоречено да ли ће се сматрати, имајући на уму одредбе члана 23а став 1. Закона, да је службеник испунио своју дужност и да неће бити кривично гоњен уколико обавештење о корупцији учини у складу са одредбама овог закона или ће имати дужност да се обрати на обе адресе.

Ни норма о заштити није ништа боља. Заштита се пружа „од дана достављања писменог обавештења“, и то „у складу са законом“. Тачно је да постоје прописи који службеницима дају заштиту у разним ситуацијама (нпр. Закон о спречавању злостављања на раду). Међутим, ниједан од тих прописа не односи се директно на одмазду која се чини због давања обавештења о корупцији – право на ту заштиту би постојало или не би постојало и да члан 23а став 2. никад није усвојен. Ова одредба није усклађена ни са изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције из 2011. (које су такође донете ради накнадног испуњења ГРЕКО препоруке), јер се у том закону заштита пружа када се запослени обрати Агенцији, а овде када се обрати претпостављенима унутар институције у којој ради.

Не само да ова норма не доноси никакву корист узбуњивачима већ неке од њих може и да застраши. Сматра се тежом повредом радне обавезе када службеник „злоупотреби обавештавање о сумњи у постојање корупције“. Мада нема спора да злоупотребе треба кажњавати није јасно шта ће се све сматрати „злоупотребом“, а нелогично је и то што се злоупотреба овде ставља у везу са „дужношћу“, а не са неким правом или овлашћењем. Одсуство дефиниције злоупотребе може довести до тога да корупцију не пријави службеник који у целој ствари има и неке личне мотиве (нпр. пријављивање колеге према којем гаји личну нетрпељивост; пријављивање

претпостављеног како би сам службеник добио могућност унапређења на његов положај), или да је не пријави службеник чија „сазнања о корупцији“ или учиниоцу нису поткрепљена и чврстим доказима.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЗАКОНУ О АГЕНЦИЈИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ПРАВИЛНИКУ О ЗАШТИТИ ЛИЦА КОЈЕ ПРИЈАВИ СУМЊУ НА КОРУПЦИЈУ

Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију¹⁶ објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 56/11.

Правни основ

Правни основ за доношење овог акта јесу одредбе члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције.¹⁷ Одредба гласи:

Заштита подносиоца пријаве и других лица у поступку

Члан 56.

Лице на основу чије пријаве је покренути поступак, односно друго лице које даје изјаву у поступку из члана 50. овог закона, не може због тога да сноси штетне последице.

Државни службеник, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштва чији је оснивач, односно члан Републике Србије, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, који у доброј намери Агенцији поднесе пријаву ако оправдано верује да постоји корупција у органу у коме ради, не може због тога да претрпи штетне последице.

Са циљем заштите лица из ст. 1. и 2. овог члана Агенција му пружа неопходну помоћ, у складу са законом.

Агенција штити анонимност лица из ст. 1. и 2. овог члана.

Ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи лицу из ст. 1. и 2. овог члана доноси директор.

Како се може видети, Законом је прописано да ће Агенција лицима „из ст. 1. и 2. овог члана“ „пружити неопходну помоћ“, и да се та помоћ пружа „у складу са законом“. Није прецизирано на који се закон мисли. У Закону о

16 У овом поглављу анализе коришћен је коментар истог аутора објављен на Параграф нету, www.paragraf.rs/2011.

17 „Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 53/10.

Агенцији се, као једино овлашћење изричито поменуто у контексту пружања помоћи помиње „заштита анонимности“ (члан 56. став 4). Законом о Агенцији (а ни другим прописима) нису прописана друга овлашћења којима би Агенција могла да се служи приликом заштите узбуњивача, што онемогућава да се поступак за пружање заштите даље разради кроз подзаконски акт директора Агенције, на основу тих овлашћења. Наиме, *иосиуиак заштити*е Законом уопште није установљен, већ је само декларисано право узбуњивача – да не смеју трпети штетне последице због свог деловања, ако се стекну законом прописани услови, па се не може ни уређивати „ближим прописом“.

У члану 25. Закона о Агенцији прописано је да органи власти морају Агенцији да доставе у року од 15 дана сва документа и информације које су Агенцији потребне за обављање послова из њене надлежности, под претњом прекршајног гоњења. У члану 50. говори се о покретању поступка због кршења тог закона. Између осталог, то може бити учињено и на основу **пријаве правног или физичког лица**, тако да заштита узбуњивача из члана 56. упућује на подносиоце пријаве.

Треба напоменути да постоји велика разлика између „лица из члана 50.“ и лица који пријављују корупцију. Лице из члана 50. може бити било ко, док се у члану 56. говори само о **запосленима у јавном сектору** који пријаве сумњу на корупцију, при чему је потребно испунити још неке додатне услове. Закон је омогућио да се кроз Правилник материја заштите узбуњивача ближе уреди, али су, с друге стране, законске одредбе (и одсуство законских одредаба) у великој мери ограничиле могућност да се то учини на довољно делотворан начин.

Коментар њојединих одредаба Правилника

а) Обухваћ и дефиниције

Члан 1. говори о томе шта Правилник уређује. Изричито се помиње да Правилник уређује поступање Агенције за борбу против корупције у пружању заштите лицу које пријави сумњу на корупцију у органу у коме ради. С друге стране, у овом уводном члану се не помиње да се Правилником уређује заштита физичких и правних лица која пријаве кршење Закона о Агенцији (лица из члана 50).

Дефиниције „узбуњивача“ и „органа јавне власти“ готово су идентичне онима из Закона о Агенцији за борбу против корупције. Узбуњивач, према Правилнику, може бити неко ко испуњава следеће услове:

- да је реч о државном службенику или запосленом у неком државном органу, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органу јавних предузећа, установа, других организација и привредних

друштва чији је оснивач или члан Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе;

- да државни службеник или запослени пријави Агенцији сумњу на корупцију;
- да је пријава извршена у доброј вери; и
- да се пријава односи на корупцију у органу у којем државни службеник или запослени ради.

Услед лоше законске дефиниције, која се овим правилником није могла поправљати, заштита је гарантована свим државним службеницима и свим запосленима у државној управи, покрајинској администрацији и локалној самоуправи. Међутим, када је реч о јавним и другим предузећима, установама и другим организацијама, заштита се односи, дословно гледано, само на она лица која су запослена у њиховим *орјанима*. Очигледно је да постоји потреба заштите и других запослених у овим предузећима, установама и организацијама и остаје да се покаже у пракси хоће ли бити проблема да се и она успостави.

Не ужива свако пријављивање корупције заштиту на основу овог правилника, већ само оно које је извршено Агенцији (а не, нпр., јавном тужилаштву), само оно које се односи на корупцију у органу у којем ради узбуњивач (нпр. на корупцију у министарству али не и оно које се односи на корупцију у некој јавној институцији чији рад то министарство надзире). Пријављивање корупције мора бити извршено у „доброј вери“ (боље од законског термина „добре намере“).

Узбуњивачи се штите од одмазде. Дефиницијом „одмазде“ обухваћени су „свако чињење или нечињење према узбуњивачу које доводи до 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 радно правни статус и радне услове; озбиљне и стварне претње да ће бити предузета било која од наведених мера“. Овом дефиницијом појам одмазде је „објективизиран“ – посматра се да ли узбуњивач трпи неке неугодности у вези са својим радноправним статусом без залажења у мотиве тог „чињења или нечињења“. С друге стране, чињење против узбуњивача (нпр. давање отказа) може бити мотивисано обелодањивањем које је учинио и неким другим, неповезаним чиниоцима и разлозима (нпр. неоправдано одсуство са посла у дужем периоду), што може да буде значајно и за пружање заштите коју Агенција врши, али и за поступање других органа.

δ) Услови за пружање заштите

Члан 3. поставља услове за пружање заштите, где се понављају поједини елементи дефиниције узбуњивача. Овде се такође одређује када ће се сматрати да узбуњивач поступа у доброј вери. То су ситуације када узбуњивач „има оправданог разлога да верује да су информације које разоткрива истините, чак и ако се касније установи супротно и ако нема намеру да оствари неки незаконит или неетички циљ“. Из овога се може видети да се „добра вера“ (превод правног израза *bona fidae* или *good faith*) исправно везује за истинитост информације која се разоткрива (обелодањује). Чак и ако информација није била истинита, важно је да је узбуњивач имао оправданог разлога да верује да јесте (нпр. на основу увида у службени документ који је садржао неке нетачне податке, при чему није имао разлога да верује да су подаци нетачни). Други део дефиниције „добру веру“ везује за намере које узбуњивач има. За пружање заштите тражи се да његова намера приликом пријављивања није остварење неког незаконитог или неетичког циља. Тешко је замислити о каквом незаконитом или неетичком циљу би овде могло бити реч, будући да је пријављивање корупције нешто што се може сматрати грађанском дужношћу, а у неким ситуацијама и обавезом (нпр. државни службеници имају обавезу да пријаве поједина кривична дела за која сазнају у вршењу својих дужности). У овом члану се такође каже да о испуњености услова Агенција води рачуна током целог трајања поступка заштите, то јест да може у било којем тренутку да престане са пружањем заштите ако утврди да услови нису били испуњени.

Члан 4. говори о формалном услову за пружање заштите. То је писани захтев за заштиту који се Агенцији подноси у њеним просторијама, поштом или електронским путем. Правилник оставља могућност подношења захтева преко трећег лица ако узбуњивач сматра да би лично подношење довело до разоткривања његовог идентитета или ако му је на тај начин лакше да поднесе захтев. Правилник говори о томе да се захтев за заштиту подноси *уз пријаву*, остављајући отвореним питање да ли се може поднети и накнадно и какво би било поступање у том случају.

Члан 5. наводи битне елементе обрасца за пријаву корупције. Иако пријављивање корупције није предмет којим би требало да се бави овај правилник, ове одредбе су корисне, будући да пријављивање није уређено кроз неки други акт. Дају се подаци о узбуњивачу, затим се описује случај сумње на корупцију – начин сазнања, место где је дошло до повреде (нпр. закона), опис начина на који је повреда извршена, кратак опис случаја. У трећем делу формулара узбуњивач уписује шта је све већ предузео у вези са описаним случајем, нпр. да ли је питање покретао унутар органа у којем ради, да ли се обраћао другим надлежним органима, медијима или невладиним организацијама и шта је, по његовим сазнањима

потом учињено. Четврти део пријаве чине изјава о заштити анонимности, изјава о заштити од одмазде у смислу овог правилника и изјава веродостојности¹⁸. Агенција ће поступати и по захтеву који није поднет на образцу, уколико се из његове садржине може закључити да представља захтев.

Чланови 6. и 7. описују поступање Агенције по пријави. Оно је описано као „хитно“ без назначења посебних рокова. Агенција прво утврђује да ли постоје услови за пружање заштите (као што је већ речено, о постојању тих услова води се рачуна и касније, током поступка), на основу података које је дао узбуњивач и на основу података које Агенција добије од органа јавне власти на сопствено тражење.

Члан 7. став 3. каже се да ће се „изузетно, уколико постоје разлози који чине вероватним да случај из пријаве представља кривично дело“ Агенција прво обратити надлежним органима, а не органу где се сумња да је дошло до корупције. Овај изузетак би требало поставити као правило, јер има веома мало ситуација у којима неки случај корупције не представља уједно неко од приписаних кривичних дела (нпр. примање мита, давање мита, злоупотреба службеног положаја, противзаконито посредовање). Агенција о својој одлуци по захтеву писмено обавештава узбуњивача. Овде је реч о одлуци о томе да ли су испуњени услови за пружање заштите.

в) Заштита од одмазде

У оквиру чл. 8. до 11. који су насловљени као „заштита од одмазде“ највише се говори о поступку проверавања навода из пријаве и решавању случаја о којем је реч. Тако се у члану 8. описује да ће Агенција упутити допис руководиоцу органа јавне власти којим ће од њега тражити да се испита случај корупције из пријаве и прикупе све релевантне информације и документа која се односе на опис чињеничног стања случаја корупције, изјашњење руководиоца у вези са описаним чињеничним стањем, поступак и радње које треба да предузме у предметном случају, списак лица која су дала изјаве у поступку испитивања случаја и позиције на којима раде, и друга документа која су значајна за разјашњење околности случаја корупције. Такође, у овом допису Агенција ће обавестити руководиоца да ће се као одмазда због учињене пријаве корупције сматрати свака мера која је предузета у вези са радноправним статусом или радним условима узбуњивача, противно вољи узбуњивача од дана давања заштите до највише две године. На овај начин, допис Агенције може помоћи да се решавање проблема на који је узбуњивач указао покрене унутар органа јавне власти. Уједно, лице које је корупцију пријавило долази под „покровитељство“

18 „Под пуном материјалном и кривичном одговорношћу изјављујем да су подаци које сам навео/ла у овом захтеву, према мојим сазнањима, истинити.“

Агенције у наредне две године, а свака одлука о престанку радног односа, премештању на лошије радно место и слично, потенцијално постаје спорна јер се може сматрати одмаздом због учињене пријаве корупције. Иако се то не каже изричито, очигледно је да се овај члан односи на случајеве у којима узбуњивач није тражио заштиту анонимности.

Члан 9. говори о томе да ће се, уколико орган јавне власти не достави Агенцији све тражене информације или документа сматрати да ти подаци нису ни достављени. Ово је значајно због могућности санкционисања таквих органа јавне власти и/или њихових руководилаца, на основу прекршаја који је прописан у Закону о Агенцији за борбу против корупције (прекршајна казна од 50.000 до 150.000 динара за одговорно лице).

Члан 10. предвиђа да Агенција упознаје узбуњивача са информацијама и документима које је доставио орган јавне власти, о којима он може да се изјасни.

Члан 11. говори о томе да ће Агенција, ако установи да пријава није основана, о томе обавестити узбуњивача и орган јавне власти на који се односи пријава.

Члан 12. предвиђа да ће Агенција обуставити пружање заштите, у случају да „узбуњивач ту заштиту злоупотреби у остваривању права и вршењу дужности радног места на коме је запослен“. Нема даљих података о томе шта ће се сматрати злоупотребом, али би било логично претпоставити да би ова мера могла да има примену у случајевима када узбуњивач учини нешто што може бити разлог за оправдану одмазду у смислу Правилника, нпр. ако не испуњава своје радне обавезе због чега може да буде легитимно дисциплински кажњен, а онда се позове на то да је дисциплинска казна последица његовог ранијег пријављивања корупције.

и) Одговорности за одмазду

Чланови 13. до 15. описују одговорност руководиоца органа јавне власти за одмазду. Будући да Закон (где се то једино може учинити) није прописао санкције за овај вид понашања, то је условило природу и обим одговорности које су уређене Правилником.

Када узбуњивач обавести Агенцију да трпи штетне последице у органу јавне власти Агенција ће захтевати од руководиоца тог органа да поднесе извештај о поступању према узбуњивачу или да учини извесним да је поступање органа јавне власти проузроковано околностима које нису у вези са случајем пријаве корупције. Као што је већ раније објашњено, у неким случајевима, пропуштање да се оваква информација пружи Агенцији

може довести и до прекршајног гоњења, због кршења члана 25. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Уколико орган јавне власти не испуни ову своју обавезу или ако узбуњивач трпи штетне последице, а орган не учини извесним да је такво поступање узроковано околностима које нису у вези са пријавом, Агенција јавно објављује назив органа јавне власти на посебној годишњој листи, у оквиру своје интернет странице. На тој листи се објављују назив и седиште органа јавне власти, име одговорног лица, односно руководиоца органа јавне власти, начин на који се врши или је извршена одмазда, име узбуњивача према коме је учињена одмазда уколико је сагласан са тим и напомена да ли је орган јавне власти накнадно отклонио последицу одмазде према узбуњивачу.

У свом годишњем извештају и у ванредним извештајима, на основу члана 16. овог правилника, Агенција објављује листу и опис случајева из пријава у претходној години. Притом се, на основу члана 17. Правилника, води рачуна о томе да се не наруше интереси узбуњивача, што би се понајпре могло односити на заштиту анонимности уколико ју је узбуњивач тражио.

g) Заштита анонимности

Чланови 18. и 19. разрађују заштиту анонимности. Она се пружа само када је узбуњивач изричито тражи. У случају да узбуњивач одустане од заштите анонимности или има сазнања да му је идентитет разоткривен на други начин, „дужан је да о томе писмено обавести Агенцију“. Након откривања идентитета узбуњивача „активира се механизам заштите од одмазде уз његову сагласност у складу са овим правилником“. На основу ових одредаба може се закључити да је механизам заштите анонимности неспојив са другим видовима заштите који су описани у Правилнику. Другим речима, лице које ужива заштиту анонимности не може очекивати од Агенције да се обраћа органу јавне власти у којем ради, како би се спречило да такво лице претрпи неку одмазду (премештање на друго радно место, отказ итд.).

Према Правилнику, анонимност се обезбеђује успостављањем сигурне телефонске линије (код Агенције) за пружање релевантних информација о заштити узбуњивача, као и изостављањем информација чије би објављивање у спољној (са другим органима, нпр. истражним) и унутрашњој кореспонденцији (у оквиру Агенције, међу лицима која нису изричито овлашћена) могло да разоткрије идентитет узбуњивача. Приступ информацијама о идентитету узбуњивача имају директор и заменик директора Агенције, помоћник директора сектора у чијем саставу се налази организациона јединица надлежна за примену овог правилника, запослени у тој организационој јединици, као и посебно одређени запослени у писарници Агенције.

РАДНО ПРАВО

Закон о раду¹⁹ не пружа основу за заштиту узбуњивача, осим посредно и ограничено (нпр. у вези са правом на удруживање). Постоје и норме које се односе на интерно узбуњивање, које су постављене као дужност запосленог – нпр. чл. 15. и 80, који говоре о обавештавању послодавца о опасностима по живот и здравље и настанак материјалне штете. Потенцијално су битне и одредбе које се тичу отказа и одговорности запосленог за штету, као и накнаде штете због незаконитог отказа.

Закон о спречавању злостављања на раду²⁰ значајнији је за заштиту узбуњивача, који веома често трпе неки вид одмазде због свог чина на радном месту, било да она долази од послодавца или другог лица. Злостављање је, у складу са овим законом, „свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор“, као и подстицање или навођење других на такво понашање.

Свако злостављање може да буде у вези са узбуњивањем. С друге стране, нису сви облици одмазде која се врши према узбуњивачу покривени дефиницијом злостављања из овог закона (нпр. покретање поступка против узбуњивача за неку кажњиву радњу, отказ уговора о раду).

Послодавац одговара и за злостављање које чине други запослени (чл. 8. и 9). С друге стране, санкционише се злоупотреба права на заштиту од злостављања („а покрене или иницира покретање тог поступка са циљем да за себе или другог прибави материјалну или нематеријалну корист или да нанесе штету другом лицу“, члан 11). Овај закон стимулише узбуњивање унутар фирме или институције – „ако се за злостављање терети одговорно лице у правном лицу... запослени који сматра да је изложен злостављању може поднети захтев за покретање поступка посредовања непосредно том лицу“ или непосредно покренути поступак пред надлежним судом (члан 14).

Закон предвиђа и мере привремене заштите до окончања поступка (члан 24), али су оне веома ограничене, с обзиром на то да се заснивају на мишљењу медицине рада, која не може да установи све битне чињенице (нпр. да ли запосленом на радном месту прети опасност за живот и здравље или настанак ненадокнадиве штете која није у вези са здравственим стањем). Закон такође садржи и могућност одбијања рада ако послодавац

19 „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09.

20 „Службени гласник РС“, број 36/10.

не предузме мере заштите (члан 26). Покретање поступка заштите од злостављања не може бити нови разлог за одмазду (члан 27), као што је стављање запосленог у неповољнији положај, покретање поступка за утврђивање дисциплинске, материјалне и друге одговорности и слично. Право на такву заштиту „има и запослени који укаже надлежном државном органу на повреду јавног интереса утврђеног законом, учињену од стране послодавца, а основано сумња да ће бити изложен злостављању“. С друге стране, „запослени, за кога се у складу са законом утврди да је злоупотребио право на заштиту од злостављања, не ужива заштиту“. Ова одредба, посебно важна за узбуњиваче, предвиђа заштиту у случају указивања надлежном органу на кршење закона. Заштита покрива велики број случајева у којима се узбуњивачи могу наћи, али је ограничена зато што се односи само на радњу или пропуст послодавца, а не и трећих лица.

Да би се пружила заштита, мора да постоји „основана сумња запосленог да ће бити изложен злостављању“. Није довољно да таква сумња постоји, она мора бити позната и послодавцу, јер иначе не би било могуће доказати да је одмазда учињена управо због тога што је запослени пријавио повреду закона од послодавца. За заштиту је важан и подзаконски акт из 2010. о којем ће још бити речи.²¹

Судска заштита је могућа када је запослени незадовољан одлуком послодавца. Овом тужбом се „не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог из радног односа“ (за то се примењује Закон о раду). Ако је током поступка тужилац „учинио вероватним“ да је извршено злостављање, терет доказивања да није било понашања које представља злостављање, је на послодавцу. На овај начин терет доказивања пребачен је на послодавца, али је ствар тумачења и праксе када ће се сматрати да таква вероватност постоји.

Правилником су прописана правила понашања послодавца и запослених и других радно ангажованих лица у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду и у вези са радом као и сексуалног узнемиравања. Прописује се дужност организовања заштите од злостављања, обуке и обавештавања, између осталог. Послодавац је, такође, дужан да обавести запослене код послодавца и о лицу коме се подноси захтев за заштиту од злостављања. Он „треба да настоји“ „да омогући запосленима право да изнесу своје мишљење, ставове и предлоге у вези са обављањем посла, као и да се њихово мишљење саслуша и да због тога не трпе штетне последице“. У члану 13. прописано је шта се не сматра злостављањем.²²

21 Правилник о правилима понашања послодавца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду („Службени гласник РС“, број 62/10).

22 „1) појединачни акт послодавца (решење, понуда анекса уговора о раду, упозорење и др.), којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима из радног односа, против

Овим чланом Правилника су неки облици злостављања, који су обухваћени законском дефиницијом искључени из обухвата заштите подзаконским актом што је очигледно незаконито, али та повреда још увек није отклоњена.

Правила налажу да се запослени „који сумња да је изложен злостављању“ прво обрати лицу за које сумња да врши злостављање и да му укаже на његово понашање, да се затим обрати „лицу за подршку или лицу код послодавца овлашћеном за подношење захтева за заштиту од злостављања“, да пре подношења тужбе суду треба да покуша да оствари заштиту од злостављања у поступку код послодавца итд. Захтев за заштиту од злостављања код послодавца може се поднети у року од шест месеци од дана када је последњи пут извршено понашање које представља злостављање. Послодавац је дужан да у року од три дана од дана пријема захтева за заштиту од злостављања, странама у спору предложи посредовање као начин разрешења спорног односа. Ако то одређивање не успе, тече рок од 15 дана за подношење тужбе суду.

Уколико посредовање није успело, а постоји основана сумња да је извршено злостављање или да је злоупотребљено право на заштиту од злостављања, послодавац је дужан да покрене поступак за утврђивање одговорности запосленог за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности.

Овај закон се не може применити на заштиту од злостављања које не врши послодавац (нпр. директор), већ власник предузећа. Поступак који се води код послодавца није јаван, што омогућава да и неки незаконити поступци који се не тичу само послодавца и запосленог остану скривени од надлежних органа.

Радноправни прописи Србије не допуштају послодавцима да врше одмазду према запосленим узбуњивачима. Међутим, они не пружају ни гаранције да одмазда неће бити „упакована“ у неку другу форму и уколико су за њу наведени неки разлози који нису противни закону.

кога запослени има право на заштиту у поступку прописаном посебним законом; 2) ускраћивање и онемогућавање права утврђених законом, општим актом и уговором о раду, чија се заштита остварује у поступку код послодавца и пред надлежним судом (неисплаћивање зараде и других примања, одређивање прековременог рада супротно закону, ускраћивање права на дневни, недељни или годишњи одмор и др.); 3) радна дисциплина која је у функцији боље организације посла; 4) предузете активности које су оправдане за остваривање безбедности и здравља на раду; 5) свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање према запосленом по било ком основу дискриминације, које је забрањено и у вези с којим се заштита обезбеђује у складу с посебним законом; 6) повремене разлике у мишљењима, проблеми и конфликти у вези с обављањем послова и радних задатака, осим ако немају за циљ да повреду или намерно увреду запосленог и др.“

ЗАКОН О ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

Законом о тајности података²³, у члану 3. прописано је да се „тајним податком не сматра податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти“. Проблем са овом одредбом лежи у томе што би требало утврдити недопуштену намеру оног ко је одредио тајност, што није увек ни могуће узбуњивачу, а није ни релевантно са становишта јавног интереса (важно је да ли се тајношћу скрива нека незаконитост).

За узбуњиваче је посебно значајан и члан 16. који, између осталог, предвиђа да тајност престаје „ако је податак учињен доступним јавности“. Пошто није другачије означено, требало би тумачити да узбуњивач може без страха од последица да обелодани документ који је учињен доступним јавности на било који начин, од било кога и ма колико био мали домет претходног обавештавања јавности (нпр. дистрибуција документа на десетак адреса).

Овај закон садржи и кривично дело (члан 98). Узбуњивачи за ово кривично дело могу одговорати ако су испуњена два услова – да су неовлашћено обелоданили податке означене одређеним степеном тајности и да су то учинили „непозваном лицу“. Као што је већ речено у коментару одредаба Кривичног законика, да ли је одавање „неовлашћено“ зависи од тумачења (пре свега у односу на члан 3. овог закона).

Ради ефикасније заштите узбуњивача у овом закону је неопходно јасно уредити начин и последице разматрања раније проглашених тајни и прерудити питање поверљивости која је иницијално незаконито одређена.

КРИВИЧНО ПРАВО

Кривични законик

Кривични законик²⁴ садржи и нека дела за која могу да одговарају узбуњивачи, као и друге норме које могу бити значајне при узбуњивању. Пошто све одредбе Кривичног законика могу имати везе са узбуњивањем (које се може вршити указивањем на то да је почињено било које кривично дело), овде ћемо детаљније обрадити само питање кривичне одговорности узбуњивача.

Кривично дело из члана 332. – Непријављивање кривичног дела и учињеница је значајно јер говори о ситуацијама када се кривично дело мора

23 „Службени гласник РС“, број 104/09.

24 „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09 и 121/12).

пријавити, јер у супротном следи кривична одговорност. Кривична одговорност постоји за било ког грађанина само код најтежих кривичних дела (нпр. тешка убиства, ратни злочини), а за службена или одговорна лица и када пропусте да пријаве „кривично дело за које сазнају у вршењу своје дужности, ако се за то дело по закону може изрећи пет година затвора или тежа казна“.

Кривично дело лажног пријављивања, из члана 334. односи се на лажне узбуњиваче, то јест оне који знају да није било кривичног дела (које се гони по службеној дужности), или да особа коју су пријавили није извршила, а ипак дају лажну пријаву. Може се различито тумачити да ли је ово кривично дело почињено уколико није дато у форми кривичне пријаве, већ нпр., као изјава, у оквиру неког другог документа, као споредна ствар (нпр. унутар тужбе или жалбе).

Кривично дело Повреда тајности поступка из члана 337. односи се на један облик одавања тајних података. Ако неко умишљајно обелодани заштићене податке из судског поступка, одговараће за то. Обим одговорности зависи од тумачења израза „неовлашћено“. Уколико је обелодањено нешто што није ни смело да буде означено као тајна, није извесно на који би начин суд решио ово претходно питање и да ли би узбуњивач могао да прође некажњено, пре свега због тога што Закон о тајности података није довољно прецизан у погледу поступка за решавање ситуација када је као поверљиво означено нешто што не испуњава услове за то.

На сличан начин су проблематична и кривична дела Одавања државне тајне (316) и Одавање службене тајне (369). Невероватно је да назив и садржај члана 369. није промењен приликом последњег новелирања Законика (2012), када се има на уму да је три године раније усвојен Закон о тајности података који више не користи израз „службена“ тајна. Због тога је питање да ли би било који узбуњивач, док не дође до усаглашавања закона, уопште могао да одговара за ова кривична дела, ако су почињена у последње три-четири године. Упоредо са тим, и у Закону о тајности података постоји посебно кривично дело, које није унето у Кривични законик приликом последњег новелирања, иако се преклапа са чл. 316. и 369.

Пошто су ово умишљајна кривична дела, битно је да постоји и свест о томе да се чини нешто противзаконито и да се обелодањује информација која је заштићена.

Узбуњивачи који су ишли за тим да бране јавни интерес могу се бранити од кривичне одговорности коришћењем члана 369. став 5. и члана 316. став 6. Међутим, таква одбрана биће скопчана са тешкоћама, јер зависи од решавања претходног питања – утврђивања намере оног ко је незаконито одредио тајност. Узбуњивач такву намеру понекад не може ни да зна, ни

да докаже, а она не би ни требало да буде битна – битно је да ли се одређивањем поверљивости документа прикрива неко озбиљно кривично дело.

Кривични законик садржи и посебну главу са одредбама о кривичним делима учињеним путем штампе или других средстава јавног информисања. Аутор информације која се објављује у медијима може бити и узбуњивач (нпр. за одавање службене тајне). Ако аутор информације остане непознат, новинари и уредници медија не морају да открију извор. Међутим, ако је објављивањем информације почињено кривично дело за које је као најмања казна прописан затвор од барем пет година, а сазнање информације је неопходно да би се гонио починилац или да би се извршење таквог дела спречило, постоји обавеза да се открије извор информације.

Узбуњивачи могу доћи у ситуацију да одговарају за увреду (члан 170) или за изношење личних и породичних прилика (172), док је последњим изменама брисано кривично дело клевете (ранији члан 171). За ова дела гоњење се предузима по приватној тужби оштећеног лица. Увреда може да постоји када узбуњивач не износи само чињенице, већ и неке своје оцене које нису тачне. Постоји могућност ослобођења од казне, ако је та увреда учињена у оквиру вршења службене дужности, новинарског позива, те уколико се из начина изражавања или из других околности види да то није учињено у намери омаловажавања, а можда и по основу тога што је вређање извршено у „одбрани неког права или заштити оправданих интереса“. Код кривичног дела из члана 172, осим наведеног за кривично дело „увреде“, постоји могућност ослобођења од одговорности и ако је онај ко износи приватне податке имао основаног разлога да верује у истинитост оног што је износио или проносио.

Законик о кривичном поступку

Законик о кривичном поступку, актуелни²⁵ и онај који је донедавно био на снази²⁶ садржи норме о заштити сведока и о пријављивању кривичних дела које могу да буду значајне и за узбуњиваче. Осим поменутих, и многе друге одредбе могу бити важне за узбуњиваче у појединим случајевима (нпр. о јавности података током суђења, имовинскоправним захтевима, али оне због обима текста овде неће бити предмет разматрања).

Мере заштите сведока примењују се код појединих тешких кривичних дела. Те мере су усмерене на то да се не сазна ко је сведочио о таквим кривичним делима, као и да се пружи физичка заштита сведоку коме прети угрожавање.

25 Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13).

26 Законик о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – др. закон, 49/07, 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10). Овај закон примењиван је до 1. октобра 2013. године.

Сведок (па и заштићени) није исто што и узбуњивач. Таква разлика се јасно прави и у УНКАК-у. Сведок може да буде и лице које није било укључено по својој вољи у откривању кривичног дела или починиоца – довољно је да има нека сазнања која суду могу да помогну да утврди све битне чињенице за пресуђење. С друге стране, узбуњивач уопште не мора да буде позван као сведок у кривичном процесу којим се утврђује да ли је радња на коју је указао кривично дело, јер његова знања о томе не морају бити битна за пресуђење (нпр. узбуњивач који је на основу оног што је прочитао у неком документу изразио сумњу у законитост поступања, иако нема непосредних сазнања о томе шта се заиста догодило). Заштита сведока, ма колико била широка и успешна, не може се стога сматрати адекватном заштитом узбуњивача. Узбуњиваче треба штитити и пре него што кривични поступак буде покренут и независно од тога да ли ће уопште бити покренут.

Нови Законик о кривичном поступку садржи посебну главу (6) о заштити сведока (чл. 102–112), којом се предвиђа, између осталог, следеће:

- Дужност да се оштећени и сведок заштите „од увреде, претње и сваког другог напада“, могућност изрицања новчане казне за оне који то правило крше;
- Предузимање кривичног гоњења против лица која прете или чине насиље према оштећеном или сведоку;
- Могућност да суд или тужилац захтевају од полиције да предузме мере заштите;
- Посебна правила о „посебно осетљивим сведоцима“ (с обзиром на узраст, пол, здравствено стање итд.) и могућност да му се постави пуномоћник по процени потребе да се заштите интереси таквог сведока;
- Посебна пажња при испитивању „посебно осетљивог сведока“ (нпр. уз помоћ психолога), скривен идентитет сведока (сведочење из заштићене просторије), суочење само на захтев окривљеног и уз дозволу суда;
- Могућност да се додели статус заштићеног сведока „ако постоје околности које указују на то да би сведок давањем исказа или одговором на поједина питања себе или себи блиска лица изложио опасности по живот, здравље, слободу или имовину већег обима“;
- Суд одобрава посебне мере заштите тако да се не открије идентитет сведока јавности, „а изузетно ни окривљеном и његовом браниоцу“;
- Мере су искључење јавности са главног претреса, забрана објављивања података „о истоветности сведока“; забрана одавања идентитета браниоцу и окривљеном само ако суд утврди након узимања изјава „да је живот, здравље или слобода сведока или њему блиског лица у тој мери угрожена да то оправдава ограничење права на одбрану и да је сведок веродостојан“;

- Суд може одредити статус заштићеног сведока по службеној дужности, на захтев јавног тужиоца или самог сведока. Подаци о сведоку се чувају, али морају бити познати суду;
- О одређивању статуса заштићеног сведока решењем одлучује у току истраге судија за претходни поступак, а након потврђивања оптужнице, веће. Приликом одлучивања на главном претресу искључује се јавност;
- У решењу којим се одређује статус заштићеног сведока наводи се псеудоним заштићеног сведока, трајање мере и начин на који ће бити спроведена;
- Приликом испитивања сви се обавештавају о дужности чувања тајне. Суд ће забранити свако питање које захтева одговор који би могао да открије истоветност заштићеног сведока;
- Подаци о истоветности заштићеног сведока и њему блиских лица и о другим околностима које могу довести до откривања њихове истоветности, затвориће се у посебан омот са назнаком „заштићени сведок – строго поверљиво“, запечатити и предати на чување судији за претходни поступак. Запечаћени омот може отворати само суд који одлучује о правном леку против пресуде. Осим службених лица ова податке су дужна да чувају и друга лица која их у било ком својству сазнају; и
- Одредбе о заштићеним сведоцима сходно се примењују и на заштиту прикривеног иследника, вештака, стручног саветника и стручно лице.

У новом ЗКП-у се кривична пријава разматра под посебним насловом у чл. 280–284, и укључује следеће одредбе:

- *Државни и дрући орани, љавна и физичка лица љријављују кривична дела за која се љони љо службеној дужности, о којима су обавешћена или за њих сазнају на дрући начин, љод условима љредвиђеним законом или друћим љројисом. Кривичним закоником је љредвиђено у којем случају нељријављивање кривичној дела љредсћавља кривично дело. Подносилац кривичне љријаве навешће доказе који су му љознаћи и љредузеће мере да би се сачували љрајови кривичној дела, љредмећи на којима је или љомоћу којих је учињено кривично дело и Кривична љријава се љодноси надлежном јавном љтужиоцу, љисмено, усмено или друћим средсћвом. Ако се кривична љријава љодноси усмено, о љој ће се сасћавићи зајисник и љодносилац ће се уљозорићи на љоследице лажној љријављивања. Ако је љријава саојшћена љтелефоном или друћим љтелекомуникацијским средсћвом сачиниће се службена делешка, а ако је љријава љоднесена елекћронском љошћом сачуваће се на одљоварајућем носиоцу љодаћака и одшћамљаћи;*
- *Ако је кривична љријава љоднесена љолицији, ненадлежном јавном љтужиоцу или суду, они ће љријаву љримићи и одмах досћавићи надлежном јавном љтужиоцу;*

- Ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценивши да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести испрау или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може: 1) сам прикупити додатне податке; 2) позивати грађане, под условима из Законаика; поднети захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже додатна обавештења;
- За неопштување по захтеву јавној тужиоца одговорно лице се може новчано казнити до 150.000 динара, а ако и после тога одбије да да додатне податке, може се још једном казнити истом казном. Одлуку о новчаном кажњавању доноси јавни тужилац;
- Ако није у могућности да сам предузме радње ради прикупљања података, јавни тужилац ће захтевати од полиције да прикупи додатна обавештења и да предузме друге мере и радње са циљем откривања кривичног дела и учиниоца. Полиција је дужна да поступи по захтеву јавној тужиоца и да га обавести о мерама и радњама које је предузела најкасније у року од 30 дана од дана када је примила захтев. Ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежну министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине. Ако у року од 24 часа од када је примљено обавештење полиција и други државни орган не поступи по захтеву јавној тужиоца, јавни тужилац може затражити покрепање дисциплинској поступку против лица за које сматра да је одговорно за неопштување по његовом захтеву;
- Јавни тужилац, државни и други органи, односно правна лица дужни су приликом прикупљања обавештења, односно давања података да поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледа лица на које се ови подаци односе;
- Јавни тужилац може одложити кривично гоњење за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година, ако осумњичени прихвати поједине обавезе (отклањање штете, друштвено корисни или хуманитарни рад, подвргавање медицинском третману итд.) и испуни их у одређеном року;
- Јавни тужилац ће решењем одбити кривичну пријаву ако из пријаве проистиче да: 1) пријављено дело није кривично дело за које се они по службеној дужности; 2) је настала застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују поњење; 3) не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се они по службеној дужности;
- О одбијању пријаве, као и о разлозима за то, јавни тужилац ће обавестити оштећеног у року од осам дана и објаснити га о његовим

їравима, а ако је кривичну їријаву їоднео орїан їолицїје, обавестїи-ће и їај орїан.

- Оштећени има право да поднесе приговор у року од осам дана (од пријема обавештења) или у року од три месеца од дана одбацивања (ако није обавештен). Непосредно виши јавни тужилац ће у року од 15 дана од дана пријема приговора одбити или усвојити приговор решењем против којег није дозвољена жалба ни приговор. Ако након потврђивања оптужнице јавни тужилац изјави да одустаје од оптужбе, суд ће питати оштећеног да ли хоће да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу. Ако оштећени није присутан, суд ће га у року од осам дана обавестити о одустанку јавног тужиоца од оптужбе и поучити да може да се изјасни да ли хоће да преузме гоњење и заступа оптужбу. Оштећени је дужан да се одмах или у року од осам дана од дана када је примио обавештење и поуку изјасни да ли хоће да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу, а ако није обавештен – у року од три месеца од дана када је јавни тужилац изјавио да одустаје од оптужбе.
- *У случају кривичних дела за која је їройисана казна зайвора до їри їодине, јавни їужилац може одбациїи кривичну їријаву ако је осумњичени, услед стварної кајања, стречїо настїуїање шїеїе или је шїеїеїу у їоїїуностїи већ надокнадио, а јавни їужилац, їрема околностїима случаја, оцени да изрицање кривичне санкције не би било їравично. У овом случају не їосїоїи моїућностї да ошиїећени настїави їоњење.*

Пријављивање кривичних дела уређено је у глави Законика која се односи на предистражни (раније „преткривични“) поступак. Формулација у вези са обавезом пријављивања кривичних дела није у потпуности јасна (не говори се о томе да је пријављивање кривичних дела дужност одређених лица, већ да та лица „пријављују“ кривична дела и починиоца, итд.), а списак оних који „пријављују“ укључује и грађане. Ствар постаје јаснија тек на основу других прописа, у којима су прописане обавезе одређених лица да пријављују кривична дела (нпр. у Закону о државним службеницима за државне службенике), или су забрањене казне у случају непријављивања (Кривични законик).

За узбуњиваче може бити значајно то што Законик оставља могућност да се кривична пријава поднесе и електронском поштом или телефонски, што омогућава, макар иницијално, већи ниво заштите приватности. Наравно, и у таквим случајевима, уколико се открије идентитет, постојаће одговорност за евентуално лажно пријављивање кривичног дела и учиниоца.

Иако се може очекивати да ће у највећем броју случајева пријаве за корупцију испитивати полиција, она се по правилу подноси надлежном јавном тужиоцу, или ће му свакако бити достављена, чак и ако је поднета иницијално полицији. Законик не говори директно о томе шта ће бити учињено ако кривична пријава буде достављена неком другом државном органу (нпр.

Агенцији за борбу против корупције). Међутим, уколико у неком посебном закону не би стајало другачије, такве пријаве би други орган такође морао да проследи јавном тужиоцу, као једином надлежном органу за кривично гоњење. Без обзира на ексклузивну надлежност јавног тужиоца, очигледно постоји потреба да се ово питање ближе уреди, јер је могуће замислити ситуације у којима подносилац има поверења баш у институцију којој се обратио и не жели да његово име или наводи из пријаве буду по аутоматизму прослеђени јавном тужиоцу, без заштите идентитета, или без претходне провере неких чињеница од стране органа којем се обратио. Ствари се додатно компликују када „кривична пријава“ не носи тај назив, већ садржи податке који указују на кривичну одговорност или када су у истом допису помешана питања која спадају у надлежност органа којем је извршено обраћање али и питања која спадају у надлежност јавног тужиоца.

У случају одбачаја кривичне пријаве Законик је недоречен у погледу неких ствари које могу бити битне и за узбуњиваче. Узбуњивач, као што не мора да има својство сведока, не мора да има ни својство оштећеног. Тиме што је пријавио кривично дело и починиоца узбуњивач је учинио нешто што је у јавном интересу, а не штити нужно неки сопствени интерес. Због тога се може лако догодити да узбуњивач не буде уопште обавештен о томе да је јавни тужилац донео решење којим се кривична пријава одбацује, што значајно подрива спремност грађана да се на овај начин обраћају јавним тужиоцима. У сличном положају су, да ствар буде апсурднија, и други државни органи који су поднели кривичну пријаву (осим полиције), јер јавни тужилац ни њима не мора да достави решење о одбачају кривичне пријаве. Штавише, чак ни када има својство оштећеног у датој ствари, узбуњивач можда неће сазнати за одбачај, што се јасно може видети из одредаба Законика које прописују објективни рок за покретање кривичног поступка од стране оштећеног – ситуације у којима оштећени губи право да сам поведе кривични поступак иако није добио обавештење од јавног тужиоца о одбачају кривичне пријаве!

ЗАКОН О ПРЕКРШАЈИМА

У Закону о прекршајима²⁷ поједине одредбе могу имати значај за узбуњиваче који указују на незаконитост (ако се таква незаконитост прекршајно гони), који су предмет прекршајног прогона или сведоче у таквом поступку.

Узбуњивачи могу да покрену прекршајни поступак (да поднесу захтев за то надлежном суду) уколико имају својство оштећеног²⁸. У свим другим

27 „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09. Према доступним информацијама, тренутно се ради и на изменама овог закона.

28 У члану 126. новог Закона прописано је да је оштећени „лице чије је какво лично или имовинско право повређено или угрожено прекршајем“.

случајевима (на основу члана 154. актуелног закона, односно 179. и 180. новог Закона²⁹) право на подношење захтева имају јавни тужилац и органи управе, овлашћени инспектори, „други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени“. Другим речима, уколико узбуњивач није оштећени, он се може обратити другом лицу које има то својство, јавном тужиоцу, надлежном инспектору или надзорном органу. Поступање по таквим „прекршајним пријавама“ није ближе уређено, осим када се подносе јавном тужиоцу. Када је оштећени поднео прекршајну пријаву јавном тужиоцу, уколико јавни тужилац не покрене поступак, то може учинити оштећени. Јавни тужилац мора да га обавести о својој одлуци у року од осам дана. У новом Закону предвиђено је да ће се „прекршајна пријава поднета надлежном органу[...] сматрати захтевом за покретање прекршајног поступка ако овлашћени орган сам не иницира покретање прекршајног поступка“, а рок од осам дана за обавештавање оштећеног важи и за друге органе, а не само за јавног тужиоца.

Захтеви се подносе месно надлежном прекршајном суду или другом надлежном органу (нпр. на основу Закона о јавним набавкама, за вођење прекршајног поступка из тог закона надлежна је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки).

Оштећени који је поднео захтев за покретање прекршајног поступка има положај странке у поступку. Међутим, ако је захтев за покретање поступка поднео овлашћени орган пре него што је по захтеву оштећеног отпочео поступак, поступаће се по захтеву за покретање поступка надлежног органа.

Оштећени који је физичко лице има мање обавеза у погледу садржаја захтева за покретање прекршајног поступка. Рецимо, када се подноси захтев против одговорног лица у државном органу, довољно ће бити навести лично име окривљеног (то је најчешће руководилац органа), назив и седиште органа и функцију или послове које то лице у органу обавља.

Судови одбацују неуредне захтеве или захтеве код којих нису испуњени услови за покретање поступка (нпр. радња не представља прекршај, неовлашћени подносилац захтева, застарелост), а против тог решења подносилац захтева има право на жалбу у року од осам дана. Будући да застарелост у прекршајном поступку наступа сразмерно брзо, о томе такође треба водити рачуна. Основни рок је годину дана од времена када је прекршај начињен. Међутим, уколико је посебним законом предвиђен дужи рок застарелости, у областима у којима Закон о прекршајима то допушта, она може наступити до пет година након настанка прекршаја. Нови

29 „Службени гласник РС“, број 65/13 од 25. јула 2013. године. Овај закон почиње да се примењује од 1. марта 2014. године.

Закон, у члану 84, предвиђа могућност прописивања таквог дужег рока застарелости за прекршаје „из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушнoг саобраћаја“. Од најважнијих антикорупцијских прописа овом одредбом нису обухваћени прекршаји из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о финансирању политичких субјеката, мада је у овом последњем већ прописан рок застарелости од пет година.

ЗАКОН О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Закон о заштити података о личности³⁰ може бити значајан с обзиром на могућу обраду података о узбуњивању и евентуалне злоупотребе у вези са тим. Тако су у члану 8. прописане ситуације када је обрада недопуштена (нпр. обрада без законског овлашћења или пристанка лица на које се податак односи). У неким ситуацијама и обрада без пристанка може бити допуштена (члан 12). На основу члана 13. може се закључити да органи власти, ако је то дозвољено неким прописом и ако је потребно ради вођења поступка, могу и без пристанка узбуњивача да обрађују његове личне податке, али их не смеју достављати другом органу, јер би то представљало недопуштену обраду.

ЗАКОН О ЗАБРАНИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Закон о забрани дискриминације³¹, у зависности од тумачења, може да има примену и у заштити узбуњивача. Тим законом се уређује општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације, те се установљава независни орган, Повереник за заштиту равноправности. Да ли се овај пропис уопште може применити на заштиту узбуњивача зависи од тога да ли се (који је иначе недефинисан) појам „личног својства“, с обзиром на које се врши забрана дискриминација, може протегнути и на њих.

ЗАКОН О ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА

Закон о привредним друштвима³² садржи правила о пословној тајни, које могу такође бити предмет узбуњивања.

30 „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон и 68/12 – одлука УС.

31 „Службени гласник РС“, број 22/09.

32 „Службени гласник РС“, број 99/11.

Пословна тајна је (члан 72) „податак чије би саопштавање трећем лицу могло нанети штету друштву, као и податак који има или може имати економску вредност зато што није опште познат, нити је лако доступан трећим лицима која би његовим коришћењем или саопштавањем могла остварити економску корист и који је од стране друштва заштићен одговарајућим мерама у циљу чувања његове тајности“. „Пословна тајна је и податак који је законом, другим прописом или актом друштва одређен као пословна тајна.“ С друге стране, дужност чувања пословне тајне неће постојати (члан 73) ако постоји законска обавеза да се саопшти податак, ако је то неопходно ради обављања послова или заштите интереса привредног друштва или ако је учињено надлежним органима или јавности „искључиво у циљу указивања на постојање дела кажњивог законом“.

Дакле, пошто пословна тајна не сме да штити ничију незаконитост, узбуњивачи који указују на овакве повреде не крше своју дужност. Остаје ипак отворено питање да ли повреда ипак постоји ако је постојао и неки други мотив за одавање пословне тајне. Узбуњивачи уживају и заштиту послодавца (члан 74), ако су „поступајући савесно у доброј вери“ указали надлежним органима на постојање кажњивог дела. Обавеза пружања заштите од стране привредног субјекта не постоји када се узбуњивач директно обрати јавности а не надлежном органу (мада такву заштиту може дати суд). Појмови „добре вере“ и „савесности“ нису ближе објашњени.

ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Закон о јавним набавкама³³ садржи поглавље о спречавању корупције, у оквиру којег се налазе и неке одредбе о узбуњивању. Ту су нарочито значајна правила о остављању писаног трага о комуникацији, дужности да се одбије „налог супротан прописима“, правило да лице које „одбије извршење налога не може да буде премештено на друге послове нити да му се откаже уговор о раду у периоду од дванаест месеци од дана одбијања извршења налога под условом да послове обавља у складу са законом“ (члан 21). Иако су одредбе сличне онима из Закона о државним службеницима (у погледу одбијања незаконитог налога), последице су другачије – не само да службеник не сме трпети штетне последице због тога што је одбио такав налог, већ има и гаранцију да неће добити ни отказ ни премештај у одређеном периоду, осим ако и сам не прекрши закон, чак и у случају да је такав отказ или премештај оправдан из других разлога (нпр. смањење обима посла).

У члану 24. прописана је дужност лица запосленог на пословима јавних набавки и ангажованог лица, као и сваког другог „заинтересованог лица“ (овај појам означава потенцијалне понуђаче, то јест фирме које могу да учествују

33 „Службени гласник РС“, број 124/12.

у поступку набавке) „које има податке о постојању корупције у јавним набавкама“ да о томе „одмах обавести Управу за јавне набавке, државни орган надлежан за борбу против корупције и надлежно тужилаштво“. Ова одредба прецизира дужност пријављивања корупције за одређене особе, а предвиђа и обавезу која је другачија од оне из кривичног права – пријава се мора учинити на три места, уместо само на једном. То се чини као терет који је безразложно преваљен пријавиоцу корупције, уместо да је прописана обавеза тужилаштву да обавести друга два органа о поднетој пријави. Међутим, много већи је проблем, који ће се одразити на домет ове одредбе, околност да постојање корупције није лако доказиво, док за многе друге прекршаје или кривична дела запослени могу имати далеко јаснија сазнања и увид. Ко пријави корупцију „не може добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, односно не може бити премештен на друго радно место, зато што је, поступајући савесно и у доброј вери, пријавио корупцију у јавним набавкама, а наручилац је дужан да пружи потпуну заштиту том лицу“. Ова одредба се чини непотребном. Ни да ње нема, нико не би могао да добије отказ или премештај „зато што је пријавио корупцију“, то јест, пријављивање корупције не би могло да буде наведено као разлог за такав акт. Проблем је како утврдити да је одмазда скривена неким другим разлозима и ту одредба не даје одговор и решење. (нпр. попут оног из члана 21, или обртања терета доказивања).

Постоји и могућност обраћања лица које је пријавило корупцију јавности ако: 1) је поднело пријаву овлашћеном лицу наручиоца или надлежном органу, али у примереном року није предузета ниједна активност поводом поднете пријаве; 2) државни орган надлежан за борбу против корупције или надлежно тужилаштво није предузело ниједну активност у року од месец дана од дана подношења његове пријаве; и 3) је поднело пријаву грађанском надзорнику, а грађански надзорник га не обавести о предузетим мерама. Чак и ако ови услови нису испуњени, а процењена вредност набавке је већа од „износа из члана 57. Закона“ „или је предмет јавне набавке нарочито значајан за пословање наручиоца или за интересе Републике Србије“ постоји могућност обраћања јавности.

У овој одредби није довољно јасно шта значи давање могућности обраћања јавности под одређеним условима. Требало би тумачити да ће у том случају постојати заштита описана у претходном ставу, а да у супротном неће, односно, да је то била намера законодавца. Колико је законодавац у томе успео превасходно зависи од других прописа, оних на основу којих би лице које је пријавило корупцију евентуално могло да трпи штетне последице. Разлог под тачком 2) чини се потпуно оправдан. Међутим, и у том случају би ствари биле јасније када би се обелодањивање података јавности везало за обавештавање подносиоца пријаве, јер њему не мора бити познато да ли су јавни тужилац (као надлежни орган) или Агенција за

борбу против корупције (која је ненадлежна за поступање по кривичним пријавама) нешто предузели. Разлог под 1) би био логичан код пријављивања неправилности које не представљају кривично дело. Ако је оно већ почињено, нема разлога да се пријављивање корупције врши органу који није надлежан за њено испитивање. Из истог разлога ни пријављивање кривичног дела грађанском надзорнику није смислено. Кад је реч о изузетку, то јест могућности да се непосредно обелодани корупција у јавности, норма није прецизна. Наиме, у члану 57. помињу се разни износи (од 5 до 500 милиона динара), па није јасно на који се мислило. Осим тога, нејасно је ко би процењивао и на основу којих критеријума да ли је нека јавна набавка „нарочито значајна“ за пословање наручиоца или интереса Србије.

У случају повреде радних и других основних права због пријављивања корупције, лице које је пријавило корупцију има право на накнаду штете од наручиоца (без обзира на то ко је нанео штету, што је нелогично). Наручилац чија годишња вредност набавки прелази милијарду динара има обавезу да у оквиру интерног плана посебно уреди начин пријављивања корупције у поступку јавне набавке и посебно уреди заштиту права лица која пријављују корупцију. Тај план се доноси на основу плана борбе против корупције у јавним набавкама који доноси Влада, а састављају Управа за јавне набавке и Агенција за борбу против корупције.

Чланом 27. прописана је дужност обавештавања Комисије за заштиту конкуренције „уколико има било који податак о повреди конкуренције у поступку јавне набавке“. То лице „не може добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, односно не може бити премештено на друго радно место зато што је, поступајући савесно и у доброј вери, пријавило повреду конкуренције“. Овде је реч о заштити запослених у фирмама које се договарају о томе како да лажирају конкуренцију у јавним набавкама или достављају нетачне податке о својим понудама. Чини се да ни одредбе овог члана не доносе неки нови вид заштите за узбуњиваче осим оног који је прописан Законом о привредним друштвима, и да се једина новина огледа у успостављању обавезе обавештавања о повреди конкуренције.

Ове одредбе су у вези и са кривичним делом из члана 364а Кривичног законика – Злоупотреба у вези са јавном набавком.

ЗАКЉУЧАК

Као што се може видети из изложеног, правни систем Републике Србије садржи правила о неким облицима узбуњивања и правила која се у неким случајевима могу користити и за заштиту узбуњивача. Међутим, та правила нису ни довољна, ни међусобно усклађена. Недавно усвојена Национална стратегија за борбу против корупције предвиђа да ће ускоро бити

донет Закон о узбуњивању и заштити узбуњивача, који би на системски начин уредио ову материју. Међутим, Стратегија и Акциони план не садрже довољно гаранција да ће тај акт донети свеобухватно решење, нити да ће упоредо са његовим доношењем бити измењени сви прописи који су битни за ову материју.

Актуелни правни оквир Србије не штити све случајеве упозорења на незаконито поступање који су дати у доброј вери. Одредбе превасходно прописују обавезе пријављивања незаконитих радњи, а недовољно пажње посвећују заштити лица која пријављују корупцију. Када је заштита прописана, она је значајно ограничена не увек логичним условима који се морају задовољити, својством лица које може да ужива заштиту или у вези са предметом на који се односи узбуњивање. И када одредбе о заштити постоје, механизам пружања заштите углавном није јасно дефинисан.

Посебан проблем представља заштита узбуњивања које подразумева обелодањивање података који су означени као поверљиви, а да за то није постојао ваљан правни основ или стварна потреба или су разлози за тајност у међувремену престали да постоје. Овај проблем у великој мери проистиче из нејасноћа прописа о одређивању и скидању тајности података и пропустима у примени Закона о тајности података.

У највећем броју случајева на које се може односити узбуњивање запослених у јавном или приватном сектору, ни по садашњим прописима није дозвољено спроводити одмазду према њима позивајући се на чин узбуњивања као разлог зато што је злостављање на раду иначе забрањено и зато што се пријављивање неправилности надлежном органу не сматра ваљаним разлогом за отказ уговора о раду или премештај на друго радно место. Међутим, не постоје делотворни правни механизми за заштиту запослених од одмазде коју би извршила трећа лица или која би била образложена неким другим разлозима. Заштита од одмазде других узбуњивача (осим запослених) или лица која су повезана са узбуњивачима је још слабије развијена.

Прописи не подстичу у довољној мери државне органе и привредне субјекте да успоставе интерне процедуре за узбуњивање који би обезбедили да се проблеми на које је указано ефикасно испитају, да претње по јавни интерес буду правовремено отклоњене и да идентитет узбуњивача буде сачуван од оних који би могли да га угрозе, када је то потребно.

Одсуство јасних канала комуникације, разумног уверења да ће пријављене неправилности бити испитане и да ће узбуњивач бити о томе обавештен, могућност одмазде, нелогична правила о условима за пружање заштите, неефикасна институционална заштита и одсуство могућности да буду адекватно награђени за своје деловање значајно утичу на то да број узбуњивача у Србији буде мали и да многи проблеми који би уз њихову помоћ могли да буду откривени и отклоњени остану заувек скривени или да при испољавању донесу знатно теже последице и повреде јавног интереса.

УЗБУЊИВАЊЕ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

Аутори **Бенџамин С. Бакленд**¹ и **Ејдан Вилс**² (BENJAMIN S. BUCKLAND AND AIDAN WILLS)

УВОД

Откривање информација у јавном интересу од стране (бивших) запослених у организацијама сектора безбедности представља најспорнију област узбуњивања. Обавештајно-безбедносне службе, полиција и оружане снаге имају овлашћења и приступ средствима која би, у случају злоупотребе, могла да имају озбиљне импликације за људска права и јавну безбедност. А ипак, они који раде у овом сектору имају много мање опција него остали запослени да открију информације које указују на незаконитости и ретко притом имају одговарајућу заштиту.

Дување запослених у сектору безбедности у пиштаљку последњих година практично не силази са насловних страна. Открића која је изнео Едвард Сноуден (Edward Snowden) и многи други приморала су креаторе политике да размотре које информације би морале да имају ознаку тајности, на који начин се тајност утврђује и у којим околностима информације могу јавно да се обзнане. Одлука Сноудена и осталих да информације које поседују изнесу директно у медије указује на то да, у најмању руку, нису имали много поверења у званичне канале за узбуњивање, односно да нису веровали да ће ти канали имати учинка и да нису веровали да ће им њихово коришћење донети заштиту од одмазде.

-
- 1 Бен Бакленд (Ben Buckland) је истраживач који живи у Женеви. Његов рад фокусира се на узбуњиваче, приступ информацијама, и улогу независних надзорних тела и органа за поступање по жалбама у сектору безбедности. Баклендово најскорије ангажовање било је учешће и закључној радној групи која је припремила Глобалне принципе о националној безбедности и праву на информације (Global Principles on National Security and the Right to Information).
 - 2 Ејдан Вилс (Aidan Wills) је независни консултант у области националне безбедности. Претходно је радио шест година у Центру за демократску контролу оружаних снага (DCAF) у Женеви. Учествовао је у припремању Глобалних принципа о националној безбедности и праву на информације. Објавио је бројне радове у области уређења и надзора над сектором безбедности. Такође је био консултант у вези са овим питањима у Уједињеним нацијама, Европском парламенту и Савету Европе.

Приликом писања овог текста пошли смо од неколико претпоставки. Прво, тајност и поверљивост су од суштинског значаја – неке информације морају да буду тајне да би држава могла да функционише и заштити легитимне интересе националне безбедности. Али друго, информације које указују на озбиљне незаконитости не би смеле да се држе у тајности; оне морају да буду учињене доступним институцијама демократског надзора, а у неким случајевима и широј јавности. Циљ сваког система заштите узбуњивача – а посебно оног који се односи на сектор безбедности – је сте успостављање равнотеже између ових двеју идеја.

Расправа о овом питању се до сада великим делом вртела око нерелевантних питања наводног херојства или издајништва разних појединаца. Насупрот томе, циљ овог текста је да изнесе предлоге за практично применљив и уравнотежен систем за узбуњивање у сектору безбедности. Као такав, он може да се чита заједно с одговарајућим одељком Глобалних принципа о националној безбедности и праву на приступ информацијама („Чване принципи“ – Tshwane Principles),³ који врло прецизно одређују како такав систем може да функционише. Ове принципе је у међувремену усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе, која је посебно нагласила да „лице које укаже на незаконитости у јавном интересу (узбуњивач) треба да буде заштићено од сваког вида одмазде, под условом да је поступило у доброј вери и поштовало утврђене процедуре“.⁴

Израз „узбуњивач“, односно „дувач у пиштаљку“, има мноштво дефиниција и на многе језике га је тешко превести. Постоји, међутим, низ заједничких елемената који могу да се издвоје из законских прописа и других извора. Ти елементи чине срж дефиниције узбуњивања која је коришћена у овом тексту.

- (1) Дефиниције обично упућују на врсте понашања које могу да се открију, односно стварне или перципиране неправилности (незаконито, неправилно, неморално или нелегитимно поступање) унутар одређене организације.⁵

3 Принципи се могу преузети на адреси: www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles. Аутори су интензивно учествовали у изради тих принципа.

4 Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1954 (2013), став 9.

5 Закон о заштићеном откривању информација Јужноафричке Републике (Protected Disclosures Act), 2000; John Bowers, Martin Fodder, Jeremy Lewis, Jack Mitchell, *Whistleblowing: Law and Practice* (Узбуњивање: закон и пракса), Oxford: Oxford University Press, 2010), 1; Transparency International, *Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation* (Прейоручени нацрт принципа законодавства о узбуњивању) (Берлин: TI, новембар 2009), принцип 1; Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“ („Узбуњивање на раду“), 12; Japan „Public Interest Speak Up Advisors“

(2) Дефиниције често упућују на природу незаконитости која се открива. Оне посебно често истичу чињеницу да незаконитост (или потенцијална незаконитост) која се открива мора (непосредно или посредно) штетно да утиче на јавни интерес, а не на пуне личне или приватне интересе.⁶ Овај аспект дефиниције одражава се и у чињеници да велики део законских прописа о овом питању у наслову садржи појам јавни интерес.⁷

(3) Дефиниције уопштено истичу чињеницу да податке откривају припадници или бивши припадници (појединци или групе) одређене организације.⁸

Овај текст се бави откривањем информација које указују на незаконитости (у наставку текста: узбуњивање) од стране запослених, бивших запослених, регрута и спољних сарадника организација сектора безбедности као што су полиција, војска и обавештајне службе (у наставку текста: запослени у сектору безбедности), као и представнике извршне власти који раде у секторима у вези са националном безбедношћу. Текст је подељен у четири главна одељка. Први се бави врстама незаконитости које смеју да се открију, као и питањима која се тичу стављања ознаке тајности, мотива, доказа и лица која могу да изврше откривање. Други део се бави унутрашњим и спољним каналима за откривање информације, у трећем одељку обрађена је проблематика одмазде и механизма заштите, а у последњем одељку сагледано је откривање информација медијима и широј јавности.

(„Саветници за иступање у јавном интересу“), објављено у Richard Calland and Guy Dehn, eds, *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice (Узбуњивање широм свега: закон, култура и пракса)* (Кејптаун и Лондон: ODAC/PCAW, 2004); M. P. Miceli and J. P. Near, „The Relationships Among Beliefs, Organisational Position and Whistle-blowing Status: A Discriminant Analysis“ („Однос између уверења, организационог положаја и статуса узбуњивача“), *Academy of Management Journal* 27, no. 4 (1984), 689.

6 Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 12; Peter Boden „Submission to the House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs' Inquiry into Whistleblowing Protections within the Australian Government Public Sector“ („Подносак за истрагу Сталног одбора за правна и уставна питања Представничког дома о заштити узбуњивача у јавном сектору у Аустралији“), 29.

7 Видети индијски Предлог закона о откривању информација о јавном интересу и заштити лица која врше откривање из 2010; новозеландски Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000; као и британски Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act) из 1998. године.

8 Закон о заштићеном откривању информација Јужноафричке Републике (Protected Disclosures Act), 2000; Bowers, Fodder, Lewis, Mitchell, *Whistleblowing: Law and Practice*, 1; Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 12; M. P. Miceli and J. P. Near, „The Relationships Among Beliefs, Organisational Position and Whistle-blowing Status: A Discriminant Analysis“ *Academy of Management Journal* 27, no. 4 (1984), 689.

ОДЕЉАК 1: ВРСТЕ НЕЗАКОНИТОСТИ, ТАЈНОСТ, МОТИВ, ДОКАЗ, КО МОЖЕ ДА ОТКРИЈЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1.1. ВРСТЕ НЕЗАКОНИТОСТИ

Системи заштићеног откривања за које се показало да најбоље штите узбуњиваче и подстичу откривање јесу они који користе најширу могућу дефиницију врста незаконитости које могу да се откривају.⁹ Законски прописи који подстичу откривање обично су формулисани недвосмислено, тако да потенцијални узбуњивач не мора да нагађа да ли су информације које поседује обухваћене законом. Ово је посебно важно у сектору безбедности, где потенцијални узбуњивач због тајне или по другом основу поверљиве природе материјала може да се сусретне с тешкоћама или немогућношћу добијања независних правних или других савета пре него што изврши откривање.

Осим тога што категорије информација дефинишу што је могуће шире и прецизније, законски прописи који су конципирани тако да подстичу откривање такође често прописују да озбиљност навода не би смела да утиче на то да ли ће узбуњивач бити заштићен или не.¹⁰ Одлуку о томе да ли ствар треба даље истражити морали би да доносе они који су задужени за пријем и истрагу обелодањених информација, а не појединачни запослени у организацији сектора безбедности.

Законом су најчешће обухваћене следеће врсте незаконитости:¹¹

1. кривична дела (неке земље овде користе уопштenu дефиницију, а неке пажљиво наводе сваки појединачни пример на који закон може да се односи);¹²

9 Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 45.

10 Australian Federal Police, „Submission to the House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs' Inquiry into Whistleblowing Protections within the Australian Government Public Sector“ (Федерална полиција Аустралије: „Поднесак за истрагу Сталног одбора за правна и уставна питања Представничког дома о заштити узбуњивача у јавном сектору у Аустралији“ www.afp.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=/laca/whistleblowing/subs.htm)

11 Ове одредбе су између осталог преузете из: Румунија, Закон о заштити државних службеника који пријављују кршења закона, Закон 571/2004, члан 5; Канада, Закон о заштити откривања информација од стране државних службеника (Public Servants Disclosure Protection Act), 2005, поглавље, 46, члан 8; Уједињено Краљевство, Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act), 1998, поглавље 23, члан 43b; Јужноафричка Република, Закон о откривању информација у јавном интересу (Protected Disclosures Act), Закон бр. 26 из 2000, члан 1(i). За детаљан преглед различитих категорија незаконитог поступања видети такође Parliament of Australia, House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Whistleblower protection* (Парламент Аустралије, Стални одбор Представничког дома за правна и уставна питања, *Заштита узбуњивача*).

12 У вези с корупцијом, овакав приступ је усвојен у Закону о Независној комисији за спречавање корупције из 1988. године аустралијске савезне државе Нови Јужни Велс,

2. угрожавање јавног здравља и безбедности;
3. угрожавање животне средине;
4. злоупотреба службених овлашћења;
5. судске грешке;
6. озбиљни случајеви нерационалног управљања;
7. друга питања у јавном интересу; и
8. намерно прикривање било ког питања које спада у неку од наведених категорија.

Такође је важно да законом буде одређен временски елемент незаконитог поступања. Примера ради, у Републици Кореји закон се односи на кривична дела која су почињена, која су у току, па чак и која би могла да буду почињена.¹³

У вези с категоријама информација на крају треба истаћи још једно. Важно је да режими откривања пружају аутоматску и недвосмислену заштиту сваком ко открије информације које указују на незаконитости које спадају у неку од законом дефинисаних категорија. Код откривања које врше запослени у сектору безбедности постоји јасна опасност од позивања на питања националне безбедности, да би се спречила правилна истрага незаконитости. Ако су режимом откривања јасно одређене категорије које су довољно озбиљне (и ако су утврђени одговарајући канали за откривање тих информација), „императив“ националне безбедности никако не би смео да служи као образложење за одмазду или судско гоњење, под условом да узбуњивач користи те канале. Наше мишљење је да би информације које указују на озбиљне незаконитости, као што је тортура (да наведемо

којим је прописана изузетно детаљна листа активности на које се закон односи. Закон о Независној комисији за спречавање корупције (Закон 35 из 1988) дефинише корупцију у члану 8(2) као: „сваки поступак било ког лица (независно од тога да ли је носиоца јавне функције или не) који утиче на ‘часно и непристрасно обављање службених дужности било ког носиоца јавне функције[...] или било ког органа јавне власти’, злоупотребу јавног положаја (што укључује злоупотребу поверења, превару коришћењем службеног положаја, нечињење, неправилно поступање, вршење притиска, изнуду или наметање); подмићивање; уцену; прибављање или нуђење тајних провизија; превару; крађу; ометање тока истраге; проневеру; подмићивање у вези са изборима; кривична дела у вези са финансирањем избора; преваре у вези са изборима; чашћавање; утају пореза, утају јавних прихода; повреде прописа о девизном пословању; незаконито трговање дрогом; незаконито коцкање; прибављање материјалне користи од порока других лица; кршење прописа о стечају и привредног права; скривање почињених кривичних дела; кривотворење; издају или друга кривична дела против Суверена; убиство или насиље; питања исте или сличне природе као било шта од већ наведеног или заверу, односно покушај извршења било чега од наведеног“.

13 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу, Закон бр. 10472, 29. март 2011, члан 6. Видети такође Уједињено Краљевство, Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act), 1998.

један можда очигледан пример), морале да буду обелодањене независно од штете или срамоте коју такво откривање може да проузрокује.¹⁴

1.2. ТАЈНОСТ И ПОВЕРЉИВОСТ

У вези са откривањем информација у сектору безбедности, постоји тенденција да се одмах помисли на информације означене као тајне. Иако се случајеви који су привукли највише пажње медија тичу управо информација ове врсте, важно је увидети да су овде у питању знатно шире класе информација. Пажњу наравно треба посветити информацијама које не смеју да се открију због тога што се, на пример, односе на истрагу кривичног дела која је у току. Осим информација које носе ознаку тајности или су по другом основу поверљиве, треба истаћи да многе врсте информација које узбуњивачи у сектору безбедности желе да открију нису нити тајне нити се односе на текуће операције или истраге. Уврежена претпоставка је да када говоримо о узбуњивању у сектору безбедности, аутоматски говоримо о тајним информацијама изузетно осетљиве природе. Међутим, стварност уме да буде (а, вероватно најчешће и јесте) далеко прозаичнија. У том смислу, заштићена откривања информација у сектору безбедности су далеко сличнија откривањима у другим деловима државне управе него што би могло да се закључи на основу летимичног погледа на оне аспекте овог питања о којима извештавају медији.

1.3. МОТИВ

Мотив неког лица за откривање информација које указују на незаконитости се понекад сматра релевантним фактором приликом одлучивања о томе да ли откривање треба да буде заштићено или не. Узбуњиваче могу да мотивишу најразличитији разлози, укључујући, на пример, и злобу или материјалну корист. У крајњој линији, мотиви нису релевантни ако се откривањем изнесу информације које указују на незаконитост. Примера ради, чињеница да полицајац презире свог надређеног (и вероватно жели да овај остане без посла) не би смела да значи да откривање које изврши тај полицајац има мању шансу да добије заштиту ако обелодањене информације указују на незаконитост.¹⁵

14 У пракси наравно ово није увек тако једноставно и шта се тачно сматра незаконитим поступањем понекад може да буде предмет жучне расправе. Ако обавештајне службе прикупљају информације у складу с једним могућим тумачењем националног закона – као што је случај с већином информација које је открио Сноуден – да ли то представља незаконитост?

15 United States Senate, *Report of the Committee on Homeland Security and Government Affairs, to accompany S. 743*. Report 112–155 (Сенат САД, *Извештај одбора за домовинску безбедност и државне послове уз члан 743*. Извештај 112–155), 19. април 2012, 5.

Осим тога, могућност постављања питања о мотивацији узбуњивача пред судом може обесхрабрујуће да делује на спремност лица да изнесу информације које указују на незаконитости. Организација Јавна забринутост на делу (Public Concern at Work – PCAW), британска непрофитна организација за заштиту узбуњивача, годинама је покушавала да докаже да услов који се односи на поступање у доброј вери подстиче адвокате да у сваком појединачном случају покушају да оспоре мотивацију узбуњивача, што је довело до измена и допуна закона Уједињеног Краљевства у 2013. години.¹⁶ То је можда и разлог зашто сличан тест није предвиђен рецимо законима о откривању информација у јавном интересу који важе у Републици Кореји и на Новом Зеланду.¹⁷

1.4. ДОКАЗ

Што се тиче питања да ли узбуњивач мора обелодањене информације да поткрепи доказима или не, национални закони су прилично доследни. Већина њих предвиђа неку врсту теста „искреног и разумног уверења“. Овај стандард захтева да лице које врши откривање поступа на основу „искреног и разумног уверења“ да се информације које открива односе на неку од категорија незаконитих поступака које су санкционисане законом.¹⁸ Овакав стандард не пружа заштиту у случају намерног изношења нетачних информација¹⁹, али ипак штити оне чији наводи на крају нису потврђени.²⁰

Од лица које открива информације не би се смело очекивати да докаже тачност тих информација да би добило заштиту. Важно је да лице поступа у разумном уверењу да су информације тачне.²¹ За то постоји неколико

16 Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (Закон о реформи предузећа и регулаторној реформи из 2013); видети такође: Public Concern at Work, Good faith – судска пракса у спровођењу Закона о заштићеном откривању информација.

17 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу, Закон бр. 10472, 29. март 2011; Нови Зеланд, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act), 2000.

18 OECD, *Study on G20 Whistleblower Protection Frameworks: Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* (ОЕЦД, *Сјудуија о оквирима за заштитију узбуњивача у земљама Г20: Збирка најбоље праксе и руководећих принципа за законодавство*) (Париз: OECD, 2012), 8.

19 Видети нпр., Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу, Закон бр. 10472, 29. март 2011, члан 2.2(а); видети такође: Парламент Аустралије, Заштита узбуњивача (Whistleblower protection), 85.

20 Parliament of Australia, Whistleblower protection (Парламент Аустралије, Заштита узбуњивача), 75.

21 За примере видети Kaplan, „The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers“, („Међународна појава законске заштите за узбуњиваче“), 38; Transparency International, „Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation,“

кључних разлога. Прво, захтевање доказа од лица које откривају информације могло би та лица да подстакне на незаконито или уговором забрањено понашање (као што је приступање и чување датотека које нису овлашћена да поседују). Друго, узбуњивачи би прикупљањем доказа могли толико да компромитују информације да више не могу да се користе у званичној истрази. Треће, покушај прикупљања доказа могао би да упозори починиоце да су њихове радње откривене, што би довело до уништавања доказа. Као што је један од експерата с којим смо обавили разговор за потребе ове студије у шали навео, боље је да истражитељи пронађу инкриминишући материјал у сефу привредног друштва него да запослени провали у тај сеф у глуво доба ноћи тражећи доказе.²²

1.5. КО МОЖЕ ДА ИЗВРШИ ОТКРИВАЊЕ

Међу националним законима постоје значајне разлике у погледу тога ко има право на заштиту од одмазде у оквиру режима заштићеног откривања. Наш став је да би законски прописи у овој области морали да се одnose на све садашње и бивше запослене, регруте, спољне сараднике и подизвођаче органа који учествују у заштити националне безбедности, као и на запослене у одговарајућим министарствима или секторима. Они не само што имају највећу могућност приступа тајним или по другом основу поверљивим информацијама, већ су и изложени највећој опасности од потенцијалне одмазде.

Може да се расправља о томе да ли је анонимно откривање информација корисно или не, односно да ли треба да буде дозвољено или не. Могуће је да, у земљама где је такво откривање информација додатно условљено, узбуњивачи поступају одговорније, а такође их је и лакше заштитити. Међутим, чини се да би било логичније да се органима који примају информације дозволи да их размотре на основу вредности коју оне саме по себи имају, те да испитају анонимно обелодањене информације у случајевима када постоји вероватноћа да ће се истрагом открити незаконито поступање. Овде треба истаћи да, чак и када је анонимно откривање информација дозвољено, могу да постоје ограничења у погледу темељности истраге поводом дојављивања. Такође треба нагласити да је узбуњивачима углавном тешко или немогуће да сачувају анонимност. Они који приме обелодањене информације имају обавезу да чувају њихову поверљивост, али заштита нечије анонимности у великом броју случајева неће бити могућа.

2009, принцип 6; Australian Law Reform Commission, *Secrecy Laws and Open Government in Australia* (Комисија за законодавну реформу Аустралије, *Закони о тајно-сти и ошворена државна управа у Аустралији*), 60.

22 Разговор с Хауардом Витоном, април 2011. године.

ОДЕЉАК 2: КАНАЛИ ЗА ОТКРИВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА

2.1. ИНТЕРНО ОТКРИВАЊЕ

Добра пракса налаже да организације успоставе своје интерне поступке за пријављивање и испитивање навода о незаконитом поступању, паралелно са законским прописима.²³ У неким државама, на пример у Норвешкој и Румунији, закон чак и обавезује организације да то учине.²⁴ Интерни органи којима информације могу да се открију могу да буду: надзорници, представници запослених, кадровски службеници, правници, па чак и посебно одељење за интерне притужбе.

Интерне процедуре имају две функције. Прво, оне обезбеђују канал кроз који информације могу да се открију, уз претпоставку да ће наводи бити испитани. Под условом да су делотворни, интерни канали могу да буду најједноставнији и најефикаснији начин поступања у вези с незаконитостима. Штавише, често се сматра пожељним да се проблеми решавају на најнижем могућем нивоу. Ако су у питању тајне или по другом основу поверљиве информације, добре интерне процедуре могу да обезбеде да те информације никада не изађу из прстена тајности, а да истовремено запосленима у сектору безбедности пруже могућност да пријаве незаконито поступање (мада ово може да се постигне и откривањем информација именованим независним телима; за више појединости види следећи одељак). Друго, јаке интерне процедуре су важан начин на који организација доказује своју начелну посвећеност концепту узбуњивања, чак и ако се запослени на крају одлуче да информације открију независним телима.²⁵

У идеалној ситуацији, притужбе на незаконитости ефикасно и делотворно решава непосредно надређени руководилац у тој организацији.²⁶ Савезни омбудсман Аустралије тврди да то треба да остане најпожељнија опција, како на нивоу законодавства, тако и у пракси.²⁷ Међутим, иако је постојање интерних процедура од суштинског значаја из већ наведених разлога, оне су истовремено и проблематичне, нарочито када су људи унутар командног ланца саучесници у незаконитом поступању.

23 Парламентарна скупштина Савета Европе, Комитет за правна питања и људска права, „Заштита узбуњивача“, 21.

24 Румунија, Закон о заштити државних службеника који пријављују кршења закона, 2004; Норвешка, Закон о радном окружењу, 2005 и етичке смернице за рад у државној служби.

25 Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 23–24.

26 Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 48.

27 Видети: Australian Law Reform Commission, *Keeping Secrets: The Protection of Classified Information and Security Sensitive Information*, извештај 98 (Комисија за законодавну реформу Аустралије, Чување тајни: заштити тајних информација и безбедносно осетљивих информација), (Канбера, мај 2004), 81.

2.2. ОТКРИВАЊЕ НЕЗАВИСНИМ НАДЗОРНИМ ТЕЛИМА

„Независна надзорна тела“ у складу са овим текстом су субјекти који су и институционално и оперативно независни од органа, односно сектора у којем то лице ради. То су тела која нису спољна само у односу на организацију из сектора безбедности која је у питању, већ и у односу на министарство или сектор извршне власти који је надлежан за ту конкретну организацију. У већини земаља ово је вероватно најслабија карика у ланцу за узбуњиваче у сектору безбедности. Примера ради, врло је вероватно да се Сноуден обратио директно медијима делом и због тога што спољни канали или не постоје или су потпуно неадекватни.

Независна надзорна тела којима узбуњивачи могу да открију информације спадају у три широке категорије:

1. институције које су посебно основане ради пријема и испитивања информација које откривају узбуњивачи, нпр., Повереник за интегритет јавног сектора (Public Sector Integrity Commissioner) у Канади или Канцеларија специјалног саветника (Office of Special Counsel) у САД;
2. институције надлежне за надзор над органом или сектором који је у питању (нпр. неки генерални инспектори или парламентарни одбори); и
3. тела која су надлежна за надзор и поступање по притужбама из свих области јавног (а понекад и приватног) сектора (нпр. институције заштитника грађана и комисије за борбу против корупције).

Независна надзорна тела која су овлашћена да примају и испитују дојаве припадника организација сектора безбедности се обично разликују од тела овлашћених да примају дојаве из организација јавног сектора у ширем смислу. Та тела су најчешће овлашћена за руковање тајним подацима и обично су по закону надлежна за надзор над радом конкретних организација јавног сектора. Ова разлика пре свега може да се објасни разумљивом жељом влада да заштите информације. Примера ради, у складу са Законом о заштићеном откривању информација, запослени у обавештајној или безбедносној агенцији могу да откривају информације само Генералном инспектору обавештајно-безбедносних служби,²⁸ надзорном телу које је званично независно од обавештајно-безбедносних агенција и извршне власти.²⁹

У теорији, независна надзорна тела могу да имају три главне улоге у односу на узбуњиваче:

28 Нови Зеланд, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act), 2000, члан 12.

29 Треба истаћи да је независност овог тела оспоравана. Видети нпр. предмет *Zaoui v. Greig*, Високи суд Новог Зеланда, CIV-2004-404-317, 31. март 2004.

1. овлашћена су да од узбуњивача примају и испитују информације које указују на незаконитости;
2. формулишу препоруке и могу чак и да имају овлашћење да наложе отклањање незаконитости на које укажу узбуњивачи; и
3. могу да поступају по наводима о одмазди против узбуњивача због откривања информација.

У сектору безбедности, већина независних надзорних тела своју пажњу углавном усмерава на прву од ове три улоге.

2.2.1. Значај спољних канала за откривање информација

Жеља власти и њихових органа да заштите информације које се односе на рад организација у сектору безбедности је нажалост довела до значајних ограничења (а у неким случајевима и до отворене забране) могућности да запослени у тим органима откривају информације спољним телима. Ово је проблематично због тога што је сектору безбедности нарочито важно да запослени имају могућност да информације које указују на незаконитости изнесу независном надзорном телу овлашћеном да прима и испитује такве информације, чак и ако те информације носе ознаку тајности или су по другом основу поверљиве. Постоји више разлога за то.

Прво, ни у ком систему за пријем и испитивање притужби или проблема није оптимално решење да притужбе испитује исто оно тело које је у њима имплицирано. Ако се по информацијама које указују на незаконитости унутар организације поступа искључиво унутар те организације, неизбежно се јавља опасност од сукоба интереса. Жеље да се заштите репутације, пријатељства и могућности напредовања у каријери ће вероватно доћи у сукоб с потребом да се наводи о незаконитом поступању у потпуности испитају и да се незаконитости отклоне. Осим тога, код интерног откривања информација већа је вероватноћа да ће доћи до уништавања доказа или других радњи које би могле да угрозе правилну истрагу и отклањање незаконитости.

Друго, истраживања су показала да у многим околностима потенцијални узбуњивачи немају поверења у способност интерних механизма да у потпуности испитају наводе о незаконитом поступању, а да их притом заштите од одмазде.³⁰ То је последица чињенице да се, као што смо већ истакли, у организационој култури која влада унутар организација у сектору безбедности на узбуњивање обично гледа с подсмехом. Због тога постоји велика вероватноћа да ће интерно откривање информација довести до одмазде над узбуњивачем.

30 Roberts, Olsen and Brown, „Whistling while they work“, 5.

Треће, због дискреционе природе овлашћења којима располажу организације у сектору безбедности и потенцијала да злоупотреба тих овлашћења доведе до корупције и тешких кршења људских права, још је важније да постоји могућност откривања информација о незаконитостима независном телу.

Најзад, ако постоје делотворна независна тела задужена за пријем и испитивање информација које указују на незаконитости, мања је вероватноћа да ће се узбуњивачи обратити медијима. То је, у крајњој линији, у интересу како узбуњивача (који вероватно неће бити кривично гоњен због неовлашћеног откривања информација), тако и организација у сектору безбедности и шире јавности (јер и једни и други имају интерес да се заштите информације на које је правилно стављена ознака тајности).

Независна надзорна тела пружају запосленима у сектору безбедности изузетно важан канал за изношење притужби, али узбуњивачи такође могу и да допринесу раду тих надзорних тела достављајући им информације. Штавише, узбуњивачи могу да имају кључну улогу у скретању пажње надзорних тела на потенцијалне проблеме које је потребно испитати, односно могу да учествују у ширим истрагама које та тела врше. Иако нека надзорна тела имају овлашћење да испитају било ког запосленог у одређеном органу, већина њихових информација потиче од челног руководства и извршне власти. Ако систем откривања информација независним надзорним телима правилно функционише, узбуњивачи могу да служе као „систем за рано упозоравање“ надзорних тела, који им пружа информације о озбиљним проблемима које им директори агенција или извршна власт неће тек тако пријавити.

2.2.2. Откривање парламенџу

У неким државама закон узбуњивачима дозвољава да информације које указују на незаконитости открију члановима парламентарних одбора, али имајући на уму скорашња дешавања у САД, треба нагласити да делотворност откривања информација независним телима у чијем саставу се налазе политичари зависи од тога да ли ти политичари сматрају да им је у политичком интересу да се ухвате у коштац са одређеним питањем. Новија историја САД је показала да је надзор над сектором националне безбедности „врућ кромпир“ и да ниједан политичар не жели да по том питању буде перципиран као слаб. Заштита узбуњивача не би смела да зависи од тренутне политичке климе.

Тамо где процедуре ове врсте постоје, информације обично морају да се изнесу пред одговарајуће надзорне парламентарне одборе да би добиле заштиту. То су најчешће одбори надлежни за питања безбедности, као одбори за контролу рада обавештајних служби, одбори за оружане снаге и одбори за унутрашњу безбедност. Ти одбори најчешће функционишу унутар прстена тајности, што значи да имају приступ информацијама са

ознаком тајности у оквиру својих редовних послова. Сходно томе, такви одбори неке или све своје састанке одржавају иза затворених врата, примењују одговарајуће физичке мере ради заштите информација, имају особље с дозволом за приступ тајним подацима које је задужено за пријем обелодањених информација и, у зависности од конкретног система, такође могу да имају и чланове с дозволом за приступ тајним подацима.

У другим земљама је откривање информација парламенту окарактерисано као равно откривању у јавности. То је најчешће случај у земљама у којима парламентарцима није дозвољен приступ тајним подацима, као што је случај у Ирској.

Да ли је узбуњивачима законом дозвољено да откривају информације парламенту у великој мери зависи од тога да ли конкретан посланик или парламентарни субјекат има надлежност да врши увид у тајне податке. Та надлежност се обично стиче чланством у одговарајућем одбору (нпр. Одбору за безбедност Републике италијанског парламента) или на основу статуса страначког лидера, односно председника парламента. Овде нема превелики значај то да ли одређени посланик има дозволу за приступ тајним подацима. Само мањи број држава захтева да чланови одређених одбора прођу безбедносне провере и добију дозволу за приступ тајним подацима (то је случај у многим посткомунистичким земљама Источне Европе). Међутим, у већини држава ЕУ, као и у САД, парламентарцима није потребна дозвола за приступ тајним подацима у оквиру послова које обављају. У тим случајевима, сматра се да су парламентарци овлашћени да приступају тим информацијама као демократски изабрани представници грађана.³¹

Још једно питање које у одређеним ситуацијама може да буде значајно јесте да ли парламентарци имају „потребу да знају“ конкретне информације. Ми сматрамо да, ако ништа друго, оно барем чланство у одбору надлежном за безбедност или организације у сектору безбедности подразумева очигледну „потребу да се знају“ информације које потичу из тих субјеката. Стога чланови ових одбора имају јасну „потребу да знају“ информације које им открије узбуњивач. На уопштенијем нивоу, може да се тврди да сви парламентарци имају потребу/право да знају информације о незаконитом поступању извршне власти и њених органа (у свим областима политике), самим тим што имају статус демократски изабраних представника.³² Иако се са овим другим становиштем не слажемо у потпуности, сматрамо да парламент има пресудну улогу у сваком свеобухватном режиму заштите узбуњивача, те да би узбуњивачи увек морали да имају право да тајне или по другом основу поверљиве информације откривају барем одређеном подскупу посланика у парламенту.

31 Wills and Buckland, *Access to Information (Приступ информацијама)*.

32 Khemani, *The Protection of National Security Whistleblowers (Заштита узбуњивача у области националне безбедности)*, 13.

Иако парламентарни одбори могу да буду драгоцен канал за откривање информација које указују на незаконитости, њихову делотворност често ограничава низ фактора. Парламентарним одборима без изузетка доминирају странке на власти. Због тога они нису увек најпримеренија инстанца за непристрасно разматрање одређених врста информација које достављају узбуњивачи. Штавише, чланови парламентарних одбора могу да имају очигледне политичке мотиве за избегавање истраге или откривања питања која би могла да осрамоте њихове колеге на власти или у опозицији, или пак да угрозе њихову политичку будућност. Осим тога, парламентарци обично нису стручњаци за питања безбедности, а у многим државама немају ни подршку одговарајућег стручног особља. Због тога парламентарни одбори можда немају потребно знање или стручност за спровођење истрага поводом информација које указују на незаконитости у сектору безбедности. Овај проблем додатно компликује чињеница да су парламентарци често преоптерећени и можда не могу да издвоје потребно време и ресурсе за адекватно обављање својих надзорних функција.³³

Па ипак, парламенти могу да имају корисну улогу у испитивању информација које указују на незаконитости. Приврженост одређеном циљу (чак и када служи за стицање политичких поена) може да допринесе откривању чак и непријатних информација. Такође, парламенти захваљујући својим законодавним и буџетским овлашћењима могу да буду у добром положају да подстакну да се у исправљању почињених неправди и заштити узбуњивача поступи у складу с њиховим жељама.

2.2.3. Откривање специјализованим непарламентарним надзорним тиелима

Осим парламентарних одбора, неке државе су формирале и специјализована независна тела за надзор над различитим аспектима рада организација у сектору безбедности. На челу тих непарламентарних надзорних тела обично се налази један или неколико угледних јавних личности (нпр. бивше судије, бивши тужиоци и бивши политичари), уз подршку стручног особља. Таква тела се све чешће формирају ради надзора над безбедносно-обавештајним службама и полицијом. Међу важније примере спадају: канадски Одбор за преиспитивање рада безбедносних и обавештајних служби (SIRC), холандски Одбор за преиспитивање рада обавештајно-безбедносних служби (CTIVD) и белгијски Стални надзорни одбор за полицијску службу.

Ова специјализована надзорна тела су обично овлашћена да примају информације од запослених у органима чији рад надзиру и да их на одговарајући

33 Wills and Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*.

начин испитају. Откривање информација специјализованим независним телима има значајне предности, са становишта извршне власти и са становишта узбуњивача, што је још важније.

Прво, специјализована независна надзорна тела су добар избор за разматрање информација које указују на незаконитости због тога што имају овлашћења да врше стални надзор над одређеном службом или сектором. Захваљујући тим овлашћењима, она су упозната са ширим контекстом и питањима која се тичу одређеног органа или сектора, што може да им помогне да уоче повезаност између информација које открије узбуњивач и закључака до којих су сами дошли у обављању својих општих надзорних функција.

Специјализована независна надзорна тела такође могу да буду бољи избор за испитивање информација које указују на незаконитости него парламентарна тела, због тога што се у њиховом саставу обично налазе стручњаци за конкретну тематику. Додатан аргумент у прилог томе је и чињеница да све своје време посвећују овој проблематици, као и да обично располажу бољим ресурсима од парламентарних одбора са сличним овлашћењима.

Друго, већа је вероватноћа да ће узбуњивачи открити информације надзорном телу које је члановима њихове организације познато и у које (би требало да) имају поверења. У системима надзора који добро функционишу, запослени у сектору безбедности морали би да знају да су та тела овлашћена (и надлежна) да рукују нарочито осетљивим информацијама. Ипак, потребно је пажљиво успоставити равнотежу између потенцијалних предности доброг познавања одређеног тела и потребе за независношћу. Познавање може да буде недостатак ако је надзорно тело у сувише блиским односима са челним руководством конкретне организације.

Најзад, специјализована независна надзорна тела могу да буду бољи избор за заштиту тајних и поверљивих информација не само од парламентарних одбора, већ и од институција које поступају по обелодањеним информацијама из јавног сектора у ширем смислу. Иако су институционално и оперативно независна, та тела ипак могу да функционишу унутар прстена тајности. Другим речима, овлашћена су да примају информације највишег степена тајности или информације које су по другом основу поверљиве и имају прописане процедуре за то. Са становишта организација у сектору безбедности и њихових запослених, ова тела захваљујући могућности руковања тајним информацијама (уз чињеницу да имају мањи број чланова) могу да буду пожељнији канал за откривање информација изван организације у односу на друга тела. Тела која нису овлашћена да врше надзор у сектору безбедности можда немају процедуре за правилно поступање с информацијама ове врсте, а можда једноставно нису сигурна како да се понашају када им се такве информације доставе.

2.2.4. *Присјуй независним надзорним телима*

Први услов за приступ узбуњивача независним телима јесте да ти канали морају да буду „видљиви“. Видљивост је од суштинског значаја да би се обезбедило откривање незаконитости, али истовремено може да смањи вероватноћу откривања информација независном телу које није овлашћено да их прими (у неким околностима узбуњивач може да буде кривично гоњен због откривања информација таквим телима).

Под претпоставком да је независно надзорно тело „видљиво“ потенцијалним узбуњивачима, друго важно питање у вези с приступом јесте да ли припадници организација у сектору безбедности морају да исцрпу или барем искористе интерне механизме откривања информација пре него што се обрате независним телима.

Неколико надзорних органа је на недавно одржаној радионици DCAF-OSF тврдило да је суштински значајно да запослени у сектору безбедности имају непосредан, ничим ограничен приступ независним телима, у случају да желе да изнесу притужбе или пријаве сумњу на незаконито поступање.³⁴ Штавише, треба истаћи да законски прописи који се примењују на откривање информација изван сектора безбедности не прописују обавезу да се откривање најпре изврши интерно, посебно ако се информације односе на питање које мора хитно да се реши, ако откривање кроз интерне канале може да доведе до уништења или прикривања доказа или ако би интерно откривање могло да доведе до одмазде над лицем које је информације открило.³⁵ Имајући ово на уму, а узимајући у обзир и већ наведене разлоге (у вези с важношћу спољних канала за заштићено откривање информација), мишљења смо да узбуњивачи не би смели да имају обавезу да информације најпре открију надређеном лицу, преко командног ланца у оружаним снагама, или интерном (односно „квазиинтерном“) телу.

Последње питање у вези с приступом независним телима односи се на поступање тих тела с информацијама које приме. Јасно је да није довољно да се законом само одреде или формирају независна надзорна тела којима узбуњивачи могу да откривају информације уз заштиту. Тим телима је такође потребно дати јасна упутства о томе шта се од њих очекује да учине с информацијама које приме од узбуњивача. Прегледом националних

34 Радионица DCAF-OSF одржана у Женеви, 4–5. мај 2011. године.

35 Уједињено Краљевство, Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act) из 1998, поглавље 23, члан 43g; Јужноафричка Република, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000, члан 9; Канада, Закон о заштићеном откривању информација од стране државних службеника (Public Servants Disclosure Protection Act), 2005, поглавље 46, члан 16. Овај приступ је такође усвојила и Парламентарна скупштина Савета Европе у Резолуцији 1729 о заштити узбуњивача, 29. април 2010, став 6.2.3.

закона и праксе утврђено је да закони и подзаконски акти често не садрже ближе одредбе о овим питањима. Примера ради, у Канади закон и подзаконски акти не одређују шта Одбор за преиспитивање рада безбедносних и обавештајних служби (SIRC) или Повереник за безбедност комуникација (CSE) треба да чине с информацијама о озбиљним незаконитостима које приме од узбуњивача.³⁶

У вези с овим је и питање да ли независна надзорна тела истовремено имају и обавезу да предузму одређене радње. Сматрамо да би надзорна тела морала барем да имају обавезу да правилно процене све информације које су им откривене, како би утврдила да ли је потребно да она сама или друга надлежна тела предузму даље истражне радње.³⁷

ОДЕЉАК 3: ОДМАЗДА И ЗАШТИТА

3.1. ОДМАЗДА

Законодавство о заштити узбуњивача се заснива на признавању двеју реалних чињеница. Прво, неки послодавци ће се осветити запосленима (и лицима која су са њима повезана) за откривање информација које указују на незаконито поступање у њиховој организацији. Друго, већина запослених који поседују информације које указују на незаконито поступање неће их изнети на видело ако не сматрају да ће бити заштићени од одмазде због откривања информација. Сходно томе, законодавство о заштити узбуњивача има за циљ да одврати послодавце од одмазде над запосленима, те да обезбеди правна средства у случају да до одмазде дође.

Нажалост, ситуација у погледу одмазде над узбуњивачима – посебно она унутар сектора безбедности – није нимало ружичаста. Проблеми се уочавају у три главна аспекта. Прво, чак и ако је заштита коју закон пружа свеобухватна, то не значи да је адекватно спроведена у пракси. Друго, законом предвиђени заштитни механизми можда нису довољни да заштите од најчешћих видова одмазде. Најзад, у неким земљама закон не пружа апсолутно никакву заштиту.

Недостатак заштите за узбуњиваче је посебно проблематичан због тога што може да обесхрабри потенцијалне узбуњиваче да изнесу информације. Овај став поткрепљују докази као што је једна студија о узбуњивачима

36 У складу са чланом 15. Закона о безбедности информација (Security of Information Act) Канаде, државни службеници који имају привилегован приступ информацијама могу овим телима да открију информације које указују на озбиљне незаконитости.

37 Buckland and McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces (Институције омбудсмана за оружане снаге)*, поглавље 6.

у којој је утврђено да 70 процената запослених у савезним органима САД који наводе да поседују сазнања о корупцији не пријављују та сазнања због страха од одмазде.³⁸

Национални закони одмазду називају читавим низом различитих израза, од „стављања у неповољан положај на радном месту“³⁹ и „мера које доводе у неповољнији положај“⁴⁰ до „кадровских мера.“⁴¹ И поред семантичких разлика, сви ови појмови односе се на негативне радње које се предузимају као одмазда за откривање информација које указују на незаконитости. Пре него што размотримо врсте радњи које могу да представљају одмазду, важно је да разјаснимо да је овде реч о одмазди како због откривања спољним телима, тако и због интерног откривања информација.⁴² Свеобухватан списак видова одмазде (који би морали да буду забрањени) може се наћи у Закону о заштити узбуњивача у јавном интересу Републике Кореје. Закон о заштићеном откривању информација у јавном интересу Јужноафричке Републике је подједнако свеобухватан и набраја следеће видове одмазде:

1. изрицање било каквих дисциплинских мера;
2. отказ уговора о раду, привремено удаљење с рада, премештање на нижи положај, узнемиравање или застрашивање;
3. прекоманду против воље запосленог;
4. одбијање захтева за прекоманду или унапређење;
5. увођење услова за запослење или пензионисање који је промењен или остаје промењен на штету запосленог;
6. одбијање давања препорука или давање негативних препорука од стране послодавца;
7. одбијање захтева за именовање на било које радно место или функцију или за стицање било ког звања;
8. претња предузимањем било које од радњи из ставова (а) до (е) овог члана; или
9. трпљење других негативних последица у вези са запослењем, звањем или функцијом, укључујући и могућности и сигурност запослења.⁴³

38 Khemani, *The Protection of National Security Whistleblowers*.

39 Јужноафричка Република, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000, члан 1(v).

40 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу из 2011.

41 САД, 5 USC § 2302.

42 Парламентарна скупштина Савета Европе, Комитет за правна питања и људска права, „Заштита узбуњивача“, 9.

43 Видети и САД, 5 USC § 2302.

Овом списку можемо да додамо следеће видове одмазде, који су утврђени на основу истраживања о узбуњивачима у сектору безбедности:

- предузимање радњи одмазде ради скретања пажње с питања која узбуњивач жели да открије;
- упућивање на психијатријска испитивања или прегледе;⁴⁴
- вршење незаконитог надзора (посебно над комуникацијом запосленог с независним надзорним телом);⁴⁵
- физичко и емотивно злостављање и застрашивање; и
- поништавање или привремено одузимање дозволе за приступ тајним информацијама.⁴⁶

Због масовности поништавања или привременог одузимања дозволе за приступ тајним информацијама као вида одмазде над узбуњивачима у сектору безбедности, овим радњама ћемо се позабавити нешто детаљније. Поништавање или привремено одузимање дозволе за приступ тајним информацијама је у многим случајевима равно отпуштању, јер многи запослени у сектору безбедности без те дозволе једноставно не могу да извршавају своје радне задатке.⁴⁷ У Закону о заштити узбуњивача у јавном интересу Републике Кореје ово питање је уређено тако што је прописано да се за „привремено ускраћивање права на приступ безбедносним информацијама и информацијама са ознаком тајности, као и поништавање дозволе за руковање безбедносним информацијама или информацијама са ознаком тајности“⁴⁸ изриче „затворска казна до две године или новчана казна до 20 милиона вона.“⁴⁹

3.2. ЗАШТИТА

У тесној вези с претходним одељком о одмазди је и питање на који начин узбуњивачи могу да буду заштићени од таквих радњи.

44 САД, 5 USC § 2302.

45 United States Office of Special Counsel, „Memorandum for Executive Departments and Agencies,“ (Канцеларија Специјалног саветника САД, „Меморандум за извршне службе и агенције“) 20. јун 2012. године.

46 Видети Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу из 2011, члан 6(е).

47 United States Senate, *Report of the Committee on Homeland Security and Government Affairs*, Сенат САД, (*Извештај одбора за домовинску безбедност и државне послове*), 35.

48 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу из 2011, члан 6(е).

49 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу из 2011, члан 30(2)1.

3.2.1. Законска заштићена од одмазде

Заштита од видова одмазде који су описани у претходном одељку је најчешће прописана законом, али се обим законске заштите у великој мери разликује од земље до земље. Различите земље користе различите формулације одредаба којима се обезбеђује законска заштита, при чему неки закони прописују обавезу лица да не врше одмазду над узбуњивачима, док други заштиту формулишу као негативну обавезу, тј. право узбуњивача да не буде предмет одмазде. Канадски закон нпр. прописује да је „забрањена било каква одмазда или налагање одмазде над државним службеником.“⁵⁰ Британски закон пак прописује да „запослени има право да не трпи штету због било каквог чињења или намерног нечињења свог послодавца због чињенице да је запослени извршио заштићено откривање информација.“⁵¹

Заштита може да буде још јача ако закон изричито пружа узбуњивачима имунитет од грађанскоправне и кривичне одговорности, као и од дисциплинских поступака који се покрећу због откривања информација које указују на незаконитости у складу с прописаним поступцима.⁵² Новозеландски Закон о заштићеном откривању информација је пример законског прописа који пружа овај вид заштите. Он прописује да лица која откривају информације „не могу да одговарају у грађанскоправном или кривичном поступку, односно дисциплинском поступку, због чињенице да су открила информације или проследила откривене информације“, као и да се ова заштита примењује „независно од било какве забране или ограничења откривања информација које предвиђа било који акт, закон, уговор, заклетва или пракса“⁵³. Запосленима у обавештајно-безбедносним службама Новог Зеланда дозвољено је да, од спољних органа, информације открију само Генералном инспектору обавештајно-безбедносних служби. У том случају су заштићени од „било какве казне или дискриминаторног поступка као одмазде у вези са запослењем“, осим у случају да Генерални инспектор утврди да нису поступали у доброј вери.⁵⁴ Према томе, заштита је пружена свима који открију информације кроз прописане канале, независно од степена осетљивости или тајности тих информација.

Подразумева се, наравно, да и на Новом Зеланду, као и у другим земљама, законске одредбе које дају имунитет од судског гоњења треба читати заједно с другим законским одредбама које строго ограничавају канале

50 Канада, Закон о заштићеном откривању информација од стране државних службеника (Public Servants Disclosure Protection Act) из 2005, поглавље 46.

51 Уједињено Краљевство, Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act) из 1998.

52 Transparency International, *Recommended Draft Principles*, принцип 15.

53 Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000.

54 Нови Зеланд, Закон о Генералном инспектору обавештајно-безбедносних служби (Inspector-General of Intelligence and Security Act) из 1996, члан 12.

кроз које припадници организација у сектору безбедности могу да изврше заштићено откривање информације. Имунитет се обично не даје у случају откривања информација које подразумева извршење кривичног дела у вези с неовлашћеним одавањем тајних или по другом основу поверљивих информација.

Откривање информација кроз „погрешне канале“ често не ужива заштиту. Овај проблем може да настане када су законом основана или именована посебна независна тела задужена за пријем информација од узбуњивача, али није обезбеђена заштита за откривање информација другим независним телима. Сматрамо да је ово проблематично због тога што је услов за откривање информација „правом“ независном телу да узбуњивач добро познаје систем. Познавање система није нешто што се само по себи подразумева, нарочито због тога што они који размишљају о откривању информација тешко могу интерно да затраже савет или да се распитају где и како могу да открију информације изван своје организације. Из тог разлога узбуњивачи би морали да уживају заштиту ако нехотично открију информације погрешном независном телу. У таквим случајевима би тело које је примило информације требало да има обавезу или да их проследи одговарајућем телу, или да упути узбуњивача где и како треба да открије информације које поседује.⁵⁵

3.2.2. Поверљивосћ

Поверљивост у вези с откривањем информација је још један елемент заштите узбуњивача. То уопштено подразумева да тела задужена за пријем и испитивање заштићеног откривања информација не смеју да открију информације на основу којих може да се утврди идентитет узбуњивача. Логика на којој се заснивају овакви захтеви јесте да организације не могу да изврше одмазду над запосленима због откривања информација ако не могу да утврде идентитет лица које је информације открило.

Постоје изузеци од општег правила поверљивости у вези с откривањем података. Најочигледнији пример је када узбуњивач да сагласност (у писаном облику) да се његов идентитет открије. Закон такође може да дозволи телу које прима заштићено откривене информације да открије идентитет узбуњивача ако се то сматра неопходним „ради правилног обављања истраге о изнетим наводима“, „ради спречавања озбиљног ризика за јавно здравље, јавну безбедност или животну средину“ или „имајући у виду начела природне правде“⁵⁶.

55 Овај захтев је садржан у Закону о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000. Јужноафричке Републике, члан 8(2).

56 Нови Зеланд, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000, члан 19.

Треба нагласити да су одредбе о поверљивости података у сектору безбедности често углавном само симболичне. Стране које учествују у истрази откривених информација (било да је откривање извршено интерно или спољним телима) често морају међусобно да размене минималну количину информација. То у многим случајевима може неке (нпр. вишем руководиоцу) ко је упознат с функционисањем те организације да одреди идентитет лица које је информације открило. Ово је највећим делом последица строге поделе овлашћења за приступ информацијама у многим организацијама у сектору безбедности, што значи да само мали број људи има приступ информацијама о конкретним програмима или активностима. Осим тога, у многим државама обавештајно-безбедносне службе имају релативно мало запослених. То наравно олакшава руководству настојања да утврди ко је открио информације. Значајна је такође и чињеница да су многе организације у сектору безбедности специјализоване за заштиту и испитивање информација, па поседују вештине које им олакшавају утврђивање идентитета узбуњивача. Имајући на уму ове чињенице, морамо да будемо опрезни са изношењем суда о практичном дејству законских гаранција поверљивости које су пружене узбуњивачима.

3.2.3. Казне за одмазду над узбуњивачима

У многим земљама законом није јасно одређено које се тачно казне примењују (уколико се уопште примењују) на оне који врше одмазду над узбуњивачима. Да ли ће они који врше одмазду због тога сносити последице, у многим земљама зависи од спремности или способности узбуњивача да поднесе тужбу или да проблем изнесе пред друго независно тело. Међутим, у неким земљама је одмазда над узбуњивачима кажњива, па се чак сматра и кривичним делом.⁵⁷ То је случај у Мађарској, где је законом прописано да „лице које предузме било какву штетну радњу против лица које је изнело информације у јавном интересу одговара за прекршај и може да му буде изречена затворска казна до две године, обавеза друштвено корисног рада или новчана казна“⁵⁸. Слично томе, у Републици Кореји закон прописује да се за одмазду над узбуњивачима изриче „затворска казна до две године или новчана казна до 20 милиона вона“⁵⁹. За овакву праксу се залажу неке истакнуте организације, укључујући и *Transparency International* (у Препорученом нацрту принципа законодавства о узбуњивачима). Она је, међутим, и даље контроверзна и многи сматрају да су овакве казне несразмерне.⁶⁰

57 Парламентарна скупштина Савета Европе, Комитет за правна питања и људска права. „Заштита узбуњивача“.

58 Мађарска, Закон IV из 1978. у *Кривичном законнику*, члан 257.

59 Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу из 2011, члан 30(2)1.

60 Transparency International, „Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation“, 2009, принцип 3.

3.2.4. Способност индустријских и независних тела да иду напред

Чак и када је заштита предвиђена законом, недовољан капацитет или непостојање снажних законских овлашћења ипак могу да осујете настојања независних тела да ту заштиту спроведу у пракси. Посебно је важно да тела којима може да се врши заштићено откривање информација имају стварна овлашћења за заштиту узбуњивача од одмазде, као и капацитет да испитују случајеве одмазде и предузимају радње против починилаца. Савезни омбудсман Аустралије и Генерални инспектор обавештајних и безбедносних служби те земље су примери тела која су овлашћена да примају информације које указују на незаконитости, али се чини да немају одговарајућа овлашћења да спрече одмазду.⁶¹ Иста ова слабост уочава се и код одговарајућих тела у многим другим земљама, укључујући и Немачку и Белгију. Примера ради, Стални комитет за преиспитивање рада обавештајних агенција у Белгији не може да предузме никакве директне радње у вези с одмаздом над узбуњивачима. Он може само да пријави ствар судским органима или надлежном министру, када наиђе на случајеве одмазде.

3.2.5. Терет доказивања у вези с одмаздом

Најзад, доста се расправља о томе ко треба да сноси терет доказивања у вези с наводима о одмазди против лица која су открила информације које указују на незаконитости. Било би превише очекивати да свако откривање информација које указују на незаконито поступање на неки начин пружи узбуњивачу заштиту од свих могућих штетних последица на радном месту до краја његове каријере. Али истовремено, послодавац би морао да сноси терет одговорности за доказивање да штетне радње предузете против неког лица на радном месту нису последица чињенице да је то лице извршило заштићено откривање информација. Ово је стандард који је усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе, која је навела да је „на послодавцу да докаже ван сваке сумње да радње које су предузете на штету узбуњивача нису мотивисане поступцима узбуњивача“⁶². Имајући на уму асиметрију информација и моћи која постоји у односу између запосленог и послодавца, јасно је да је проблематично ако се од запослених очекује да иду даље од стандарда Савета Европе и да доказују да је над њима вршена или се врши одмазда због њихових поступака приликом откривања информација.

61 Australian Law Reform Commission, *Keeping Secrets* (Комисија за законодавну реформу Аустралије, *Чување тајни*), 82.

62 Парламентарна скупштина Савета Европе, Комитет за правна питања и људска права, „Заштита узбуњивача“, 3.

ОДЕЉАК 4: ОТКРИВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА МЕДИЈИМА И ШИРОЈ ЈАВНОСТИ

Поред откривања информација кроз интерне канале и предвиђеним независним телима (о чему је већ било речи), запослени у сектору безбедности могу да се одлуче да информације које указују на незаконитости изнесу у медијима и у широј јавности. Премда такво поступање може да представља кршење закона, изношење информација у медијима је, из историјске перспективе, одиграло пресудну улогу у расветљавању многих најозбиљнијих примера незаконитог поступања у сектору безбедности. Чак и ако се занемаре скорашњи иступи Едварда Сноудена, није тешко направити подужни списак познатијих случајева, и то: Иран – контраафера, афера Вотергејт, изручење и тајно држање у притвору лица осумњичених за тероризам после 11. септембра, прислушкивање без одлуке суда, трговина људима од стране спољних сарадника ангажованих на полицијским пословима у Босни и Херцеговини и незаконито праћење функционера УН од стране једне државе чланице. Изношење информација у медијима и широј јавности представља суштинску алтернативу обраћању прописаним интерним и независним телима (о чему је већ било речи) и требало би да буде регулисано као део свеобухватног приступа узбуњивању. Медији се ослањају на откривање информација у обављању своје функције надзора над поступцима власти.

4.1. МЕДИЈИ КАО (ДЕЛОТВОРНИЈЕ) ПОСЛЕДЊЕ СРЕДСТВО?

У овом одељку ћемо показати да се информације најчешће износе у медије када су лица која поседују информације о незаконитостима већ открила те информације интерно или предвиђеним независним телима, али нису добила задовољавајући одговор. Такође, та лица се понекад одмах обраћају медијима због тога што сматрају да ће откривање информација предвиђеним интерним и/или спољним телима довести до одмазде или да неће донети резултате.

Откривање информација медијима и широј јавности може да се посматра као неопходан „сигурносни вентил“ у случају да утврђене процедуре за пријем и испитивање информација које указују на незаконитости или не постоје или не дају резултате. Оно такође може да се узме у обзир када друге опције да се одређени проблем изнесе на светло дана нису уродиле плодом или не би биле од користи.

Неки коментатори тврде да медији успешније обезбеђују да се проблемима на које узбуњивачи указују посвети потребна пажња и да се у вези с њима предузму одговарајуће радње.⁶³ Изношење информација у медије

63 Видети нпр. Stephen Vladeck, „Left out in the cold: the chilling of speech, association, and the press in post-9/11 America“ („Остављени на хладноћи: захлађење говора,

такође може да допринесе бржем одговарању на наводе о озбиљним незаконитостима у случајевима када су лица претходно открила информације кроз прописане (интерне или спољне) канале, а питања која су покренута нису благовремено испитана или решена.⁶⁴ Према Рајану Чеку и Афшину Радшану: „Узбуњивачи унутар ЦИА можда сматрају да је изношење проблема у медијима не само брже, већ и представља већу казну за наводне прекршиоце.“⁶⁵ Медијске организације такође могу успешније да разоткрију незаконите поступке, а истовремено могу и да прикрију идентитет лица која су открила информације да би се смањио ризик од одмазде.⁶⁶

4.2. ОТКРИВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА МЕДИЈИМА ИЗВАН СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Корисно је да се размотре законски прописи о заштићеном откривању информација изван конкретног контекста сектора безбедности, које обично штити откривање информација медијима и широј јавности. Мишљења смо да ти законски прописи пружају примере добре праксе који би потенцијално могли да се пренесу и у сектор безбедности. Ти законски прописи се уопштено заснивају на питањима јавног интереса.

Законски прописи ове врсте најчешће захтевају да буду задовољене две групе критеријума, да би откривање информација медијима или широј јавности било заштићено. Прва група критеријума односи се на предмет откривених информација. Информације морају да указују на незаконитост посебно озбиљне природе, као што је тешко кршење закона и/или непосредан ризик од озбиљног угрожавања живота, здравља или безбедности људи или угрожавања животне средине.

Друга група критеријума тиче се процедуралних питања. Већина законских прописа захтева да лице које открива информације то чини у доброј вери и на разумним основама. Поред тога, информације морају да задовољавају један од следећих услова:

- информације указују на проблем који захтева посебно хитно решавање, због чега није могуће претходно откривање кроз интерне канале или предвиђеним независним телима;

удруживања и штампе у Америци после 11. септембра“), *American University Law Review*, 57 (јун 2008).

64 Parliament of Australia, House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Whistleblower protection* (Парламент Аустралије, Стални одбор Представничког дома за правна и уставна питања, *Заштитића узбуњивача*), 163.

65 Check and Radsan, „One Lantern in the Darkest Night“ („Један фењер у најмрачнијој ноћи“), 288.

66 Цитирано у Khemani, *The Protection of National Security Whistleblowers*, 164.

- откривање информација је већ извршено кроз регулаторне канале, али није добијен задовољавајући или благовремени одговор;
- откривање информација интерно или предвиђеном независном телу може да доведе до уништавања или прикривања доказа;
- откривање информација кроз неки од тих канала би могло да доведе до одмазде над лицем које их је открило; и
- нису одређена интерна или независна тела овлашћена за пријем откривених информација.⁶⁷

Наведени захтеви (или веома сличне варијације) везани за откривање информација медијима и широј јавности укључени су у законодавство неколико земаља чији се правни системи заснивају на обичајном праву, укључујући и Уједињено Краљевство, Канаду и Јужноафричку Републику. Међутим, закони у неким другим земљама, као што су Румунија или Норвешка, не постављају услове ове врсте и дозвољавају откривање информација медијима већ у првој инстанци, под условом да је задовољен тест „поступања у доброј вери и разумном уверењу“.⁶⁸

4.3. ОТКРИВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА МЕДИЈИМА ОД СТРАНЕ ЗАПОСЛЕНИХ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

Откривање информација медијима и широј јавности ствара посебне проблеме у контексту сектора безбедности. Ово, пре свега, због нарочито осетљиве природе неких од информација које поседују организације у сектору безбедности, као и због штете која би могла да настане (између осталог и за капацитете и делотворност организација у сектору безбедности, као и јавни интерес уопште) у случају њиховог објављивања. Објављивање информација о оперативним методима би, на пример, могло да угрози судске поступке или да да криминалцима тактичку предност у односу на полицију. Осим тога, као што је истакнуто у истраживању аустралијског парламента у вези с овим питањем: „откривање информација о [...]

67 Уједињено Краљевство, Закон о откривању информација у јавном интересу (Public Interest Disclosure Act) из 1998, поглавље 23, члан 43г; Јужноафричка Република, Закон о заштићеном откривању информација (Protected Disclosures Act) из 2000, члан 9; Канада, Закон о заштићеном откривању информација од стране државних службеника (Public Servants Disclosure Protection Act), из 2005, поглавље. 46, члан 16. Овај приступ је такође усвојила и Парламентарна скупштина Савета Европе у Резолуцији 1729 о заштити узбуњивача, 29. април 2010, став 6.2.3.

68 Румунија, Закон о заштити државних службеника који пријављују кршења закона из 2004; Норвешка, Закон о радном окружењу, из 2005. Цитирано, у: Venkatesh Nayak, Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill 2010: A Comparison with International Best Practice Standards (Предлог закона о откривању информација у јавном интересу и заштити лица која откривају информације: поређење с међународним стандардима најбоље праксе) (New Delhi: Commonwealth Human Rights Initiative, 2011), 7.

националној безбедности, обавештајним службама и одбрани у медијима могло би да омета правилно функционисање власти, а у екстремним случајевима и да угрози људске животе.⁶⁹

Информације откривене јавности могу да имају импликације на људска права. Постоји неколико начина на које откривање података о личности може да наруши право на приватност. Право лица на поштено суђење могло би да буде доведено у питање објављивањем информација о његовом случају. Ипак, можда су најозбиљније ситуације у којима би могло да буде угрожено право на живот због откривања информација о изворима које користе полиција и обавештајне агенције, откривања оперативних планова оружаних снага или, уопштеније, умањења свеукупне способности организација у сектору безбедности да заштите право на живот.

Противници омогућавања лицима која имају приступ тајним или по другом основу поверљивим информацијама да информације које указују на незаконитости изнесу у медијима или широј јавности вероватно би рекли да појединци унутар организација у сектору безбедности нису у положају да процене каква би штета могла да настане јавним откривањем одређених информација. Штавише, због начина на који су уређене многе организације у сектору безбедности, многи запослени имају приступ само делићима информација, те због тога тешко могу да сагледају целокупне последице свог поступка у случају јавног објављивања информација.

Узимајући у обзир ова питања, већина законских прописа о заштићеном откривању информација (који иначе дозвољавају откривање информација медијима и широј јавности) не пружа заштиту лицима која откривају тајне или по другом основу поверљиве информације. Штавише, откривање информација те врсте је у великој већини земаља окарактерисано као кривично дело. Имајући то на уму, не чуди што се већина лица која желе да открију информације које указују на незаконитости обраћа медијима тек када су све друге могућности исцрпљене.⁷⁰

Па ипак, сматрамо да би одређена заштита морала да буде пружена онима који откривају информације медијима или широј јавности у строго ограниченим околностима. Овај приступ је усвојен у аустралијском Нацрту предлога закона о откривању информација и заштити узбуњивача у јавном интересу из 2012. године, који предвиђа да узбуњивачи који јавности открију „нарочито осетљиве информације о одбрани, обавештајним службама

69 Parliament of Australia, House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Whistleblower protection* (Парламент Аустралије, Стални одбор Представничког дома за правна и уставна питања, *Заштити узбуњивача*), 162–163.

70 Parliament of Australia, House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Whistleblower protection* (Парламент Аустралије, Стални одбор Представничког дома за правна и уставна питања, *Заштити узбуњивача*), 11.

или органима гоњења“ морају „разумно да се увере да је јавни интерес откривања информација [...] пречи од јавног интереса заштите...“⁷¹ Слично томе, у Предлогу закона о заштити државних информација Јужноафричке Републике стоји да лица која открију информације на које је стављена ознака тајности не могу кривично да одговарају ако те информације откривају почињење кривичног дела.⁷²

Тшване принципи се заснивају на овом моделу и у принципу бр. 40 се наводи следеће:

Закон треба да штишти од одмазде, како је дефинисана у Принципу 41, откривања информација јавности о незаконитом поступању из Принципа 37, ако откривање информација задовољава следеће критеријуме:

а) (1) лице је исте или суштински сличне информације открило интлерно и/или независном надзорном телу и:

I тело којем су информације откривене је одбило да испита или није ефективно испитало наводе, у складу с међународним стандардима који се примењују; или

II лице није добило разуман и примерен исход у разумном и законом прописаном року;

ИЛИ

(2) лице је оправдано веровало да постоји значајан ризик да би интлерно откривање и/или откривање независном надзорном телу довело до уништавања или прикривања доказа, ушлицања на све доке или одмазде против штеће лица;

ИЛИ

(3) није постојало интлерно тело или независно надзорно тело којем би информације могле да се открију;

ИЛИ

(4) откривене информације су се односиле на чињење или нечињење које је представљало озбиљан и непосредан ризик за животи, здравље и безбедности лица или за животи у средину.

И

б) лице које је извршило откривање је открило само ону количину информација која је била разумно посредна да се укаже на незаконито поступање;

71 Parliament of Australia, House of Representatives, *Public Interest Disclosure (Whistle-blower Protection) Bill 2012* (Mr. Wilkie) (Парламент Аустралије, Представнички дом, Предлог закона о откривању информација у јавном интересу и заштити узбуњивача из 2012, подносилац г. Вилки), став 33.

72 Јужноафричка Република, Предлог закона о заштити државних информација из 2011, члан 41(с). Ова одредба је била садржана у нацрту који је усвојен крајем 2012. године; предлог закона још увек није усвојен.

И

- в) лице које је извршило ошкривање је ошравдано сматрало да јавни интерес ошкривања информација претже над штејним последицама које би ошкривање моило да има за јавни интерес.

Најзад, треба истаћи да је, због чињенице да се многи узбуњивачи у сектору безбедности суочавају с кривичним гоњењем, одбрана позивањем на последње уточиште најалост и даље неопходна. У вези с тим можемо да размотримо члан 15. Закона о безбедности информација Канаде, који прописује да се лице не сматра кривим за дело неовлашћеног откривања тајних или по другом основу поверљивих информација ако може да докаже да је поступило у јавном интересу. Поступак којим се утврђује да ли је откривање информација које указују на незаконитости извршено у јавном интересу састоји се из два дела. Прво, потребно је утврдити да ли је лице открило информације које указују на незаконите поступке који спадају у једну од неколико категорија предвиђених законом. Друго, под претпоставком да је узбуњивач открио информације која спадају у једну од прописаних категорија, суд мора да утврди да ли је јавни интерес откривања тих информација пречи од јавног интереса њиховог неоткривања. То одмеравање претежности јавног интереса је приступ који је Европски суд за људска права (ЕСЉП) применио у случају *Гужа против Молдавије*, а који је у скорије време потврђен у случају *Хајнш против Немачке*. Суд је навео да мора да: „одмери евентуалну штету коју је државни орган претрпео због конкретног откривања информација и да процени да ли та штета претеже над интересом јавности да има увид у те информације.“⁷³

Овај приступ усвојен је и у Тшване принципима, који одбрану позивањем на јавни интерес уређују у принципу 43, који гласи:

- а) *Кад јод против зајослених у државној ујрави може да буде јокренуи кривични јосиујак или траћанска јарница или кад моју да им буду изречене административне санкције у вези с ошкривањем информација које иначе нису заштићене у складу с овим принципима, законом преда да буде предвиђена одбрана јозивањем на јавни интерес ако јавни интерес везан за ошкривање конкретних информација претже над јавним интересом у вези са њиховим неошкривањем.*
- б) *Приликом одлучивања да ли јавни интерес везан за ошкривање информација претже над јавним интересом везаним за њихово неошкривање, шужилаштва и судски орјани би морали да узму у обзир следеће:*
- И *да ли је одим у којем су информације ошкривене био ошравдано јошредан да би се ошкрила информација од јавног интереса;*

73 *Guja v. Moldova* [GC] no. 14277/04, ECHR 2008, став 76; *Heinisch v. Germany*, no. 28274/08, ECHR 2011, став 68.

- II *колике су размере и ризик од угрожавања јавног интереса проузрокованог откривањем;*
- III *да ли је лице имало оправдане разлоге да сматра да би откривање било у јавном интересу;*
- IV *да ли је лице покушало да изврши заштићено откривање информација путем интерних процедура и/или независном надзорном телу и/или јавности, у складу с процедурама који су описани у Принципима 38–40; и*
- V *постојање оштравајућих околности које оправдавају откривање.*

Иако је било критика на рачун овог принципа, нисмо убеђени да може категорички да се тврди да не постоје околности у којима би откривање чак и ових уско одређених категорија информација било у јавном интересу.

ОДЕЉАК 5: ЗАКЉУЧЦИ

Скорашњи догађаји – појава Викиликса, суђење Бредлију Менингу и информације које је у више штампаних медија изнео бивши спољни сарадник Агенције за националну безбедност САД Едвард Сноуден – учинили су да узбуњивање у сектору безбедности доспе на насловне стране. Ако занемаримо низ питања која су његова открића покренула, чињеница да се Сноуден, као и други узбуњивачи у последње време, обратио директно медијима говори да у многим земљама правни и институционални оквир за заштићено откривање информација – посебно у вези са сектором безбедности – или не постоји, или није адекватан.⁷⁴

Осим тога, одређени број држава, укључујући и балканске, тренутно разматра доношење законских прописа који ће имати значајне импликације за узбуњивање у сектору безбедности. Позитивна вест је да је у Републици Кореји недавно ступило на снагу релативно свеобухватно законодавство о заштити узбуњивача.⁷⁵ Забрињава, међутим, чињеница да је парламент Јужноафричке Републике усвојио предлог закона који би, у случају да буде изгласан, имао значајне импликације за запослене у сектору безбедности који желе да открију информације које указују на незаконитости.⁷⁶

74 Видети: Stephen Vladeck, „Left out in the cold: the chilling of speech, association, and the press in post-9/11 America“, *American University Law Review*, 57 (јун 2008).

75 Kim Dok-Man, „Better Protection for Whistleblowers“, („Боља заштита за узбуњиваче“), *Korea Times*, 12 Feb 2011; Република Кореја, Закон о заштити узбуњивача у јавном интересу, Закон бр. 10472, 29. март 2011. године.

76 Јужноафричка Република, Предлог закона о заштити државних информација [В 6В—2010] представљен Народној скупштини; Државни гласник бр. 32999 из марта 2010, Министар за државну безбедност, 13. септембар 2011. године. За доследну критику овог предлога закона видети Dario Milo, „Information bill needed – just not this one“,

Поред тога, међународне организације и њихове државе чланице све више признају значај заштите узбуњивача. Првобитно истраживање на којем се заснива овај текст је извршено као основ за израду Глобалних принципа о националној безбедности и праву на приступ информацијама („Тшване принципи“). Осим тога, Конвенција Уједињених нација против корупције захтева од држава уговорница да размотре могућност утврђивања „мера и система који би јавним функционерима омогућили да лакше пријављују одговарајућим органима акте корупције“⁷⁷. Исто тако, Парламентарна скупштина Савета Европе, тело у чијем раду учествују парламентарни представници свих 47 држава чланица Савета, недавно је донела Резолуцију о заштити узбуњивача којом су утврђени елементи одговарајућег законодавства и која позива државе чланице да преиспитају постојеће законе са циљем јачања заштите узбуњивача у читавој Европи (мада не конкретно у контексту сектора безбедности).⁷⁸ Поред тога, Специјални извештач УН за унапређење људских права и основних слобода у борби против тероризма је у 2010. години (на захтев Савета за људска права УН) сачинио збирку добре праксе у вези с обавештајним службама и надзором над њиховим радом. Та збирка садржи конкретна упутства у вези с откривањем информација од стране запослених у обавештајно-безбедносним службама.⁷⁹

У овом тексту дат је преглед поступака узбуњивања и заштите узбуњивача који се примењују на организације у сектору безбедности као што су полиција, обавештајно-безбедносне агенције и оружане снаге. Покушали смо да покажемо да су системи направљени да олакшају, испитају и заштите откривање информација које указују на незаконито поступање организација у сектору безбедности од суштинског значаја за подстицање одговорности, транспарентности и поштовања владавине права у овом сектору.

Мишљења смо да би скорашњи догађаји морали да послуже као катализатор за стварање правних и институционалних оквира који подстичу

(„Предлог закона о информацијама је потребан – али не овај“) *Times Live*, 27. новембар 2011.

77 Конвенција Уједињених нација против корупције, усвојена Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 58/4. Мерида (Мексико), 23. октобар 2003, члан 8(4).

78 Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1729 о заштити узбуњивача, 29. април 2010; Парламентарна скупштина Савета Европе, Комитет за правна питања и људска права, „Заштита узбуњивача“, извештач: Питер Омтзигт, Дос. 12006, 14. септембар 2009. године.
Видети такође и Препоруку 1916 (2010). године.

79 Савет за људска права Уједињених нација, *Збирка добре праксе о правним и институционалним оквирима и мерама које обезбеђују поштовање људских права од стране обавештајних агенција у борби против тероризма, укључујући и надзор над њиховим радом*, Извештај специјалног извештача за унапређење људских права и основних слобода у борби против тероризма Мартина Шајнина, А/HRC/14/46, 17. мај 2010. године.

и штите откривање информација које указују на незаконитости. Ако су успостављени у складу с добром међународном праксом, режими заштите узбуњивача могу да остваре ове циљеве, а истовремено и да обезбеде одговарајуће руковање тајним и по другом основу поверљивим информацијама.

Добро постављен систем за заштићено откривање информација је у интересу не само шире јавности, већ и самог сектора безбедности. Прво, он треба да спречи јавно објављивање информација на које је правилно стављена ознака тајности или поверљивости тако што ће обезбедити одговарајуће канале кроз које могу да се открију и испитају информације које указују на незаконитости. Друго, такав систем треба да помогне у откривању нерационалног располагања средствима, корупције, погрешног управљања, кршења људских права, кривичних дела и других незаконитости. Очигледно је да дела ове врсте наносе штету организацији у сектору безбедности у више различитих аспеката. Примера ради, против организације могу да буду покренуте скупе парнице, против запослених могу да буду покренути кривични поступци, или пак може да дође до нерационалног трошења ограничених средстава у време када се буџети неминовно смањују. Штета је можда још и већа када је у питању углед организације, посебно у очима јавности чија подршка је потребна за успешно функционисање полиције, безбедносних служби и других организација у сектору безбедности. Према томе, откривање, истрага и отклањање незаконитости је очигледно у интересу тих организација, као и у интересу шире јавности.

УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА И ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА¹

Аутор **Томас Дивајн** (THOMAS DEVINE)²

Хвала вам што сте ми пружили прилику да учествујем у изради новог српског закона о узбуњивачима, и да учествујем на овој конференцији. Србија је већ оцењена као прва у свету по квалитету њеног закона о слободном приступу информацијама, а овај нацрт закона, уз мање промене и дотеривања, има основа за прикључење Закону о слободном приступу информацијама, обезбеђујући Србији највише стандарде у домену транспарентности, као и слободу говора.

За људе попут мене ово је врло занимљив тренутак. Тема која ми је додељена је улога организација цивилног друштва, ОЦД-а, а суштина је веома једноставна. Оне су неопходне за остваривање права узбуњивача, праћење њихове примене, и пружање помоћи онима за које су ти закони корисни. Главни разлог за овај закључак је што власт једноставно не може све сама да обави. Чак и најпосвећеније владине агенције немају времена да причају са свим узбуњивачима, иако ове информације заслужују озбиљно разматрање, а камоли да преузму њихове случајеве или истраже њихове оптужбе.

Организације цивилног друштва имају кључни значај за разматрање ових жалби. Ми у GАР-у (Government Accountability Project)³ их примамо редовно из владиних агенција, и настојимо да побољшамо истрагу упућивањем других узбуњивача. То је веома значајан аспект овог закона, чији је најбољи пример Закон о злоупотребама у јавним уговорима (False

1 Транскрипт обраћања Томаса Дивајна видео-линком учесницима Конференције. Учешће на Конференцији и консултације са члановима радне групе омогућио је Пројекат за реформу правосуђа Америчке агенције за међународни развој (УСАИД).

2 Томас Дивајн је директор правних послова Пројекта за одговорну власт. Аутор је неколико књига и стручних чланака о заштити узбуњивача и био је ангажован као стручни консултант широм света. Дивајн је био саветник неколико хиљада узбуњивача у Сједињеним Америчким Државама.

3 Више информација о Пројекту за одговорну власт / Government Accountability Project (GAP) – www.whistleblower.org

Claims Act)⁴. То је закон који омогућава узбуњивачима да покрећу парничне поступке који штите од злоупотреба у државним уговорима. Управо су ови парнични поступци водећи инструменти за сузбијање злоупотреба и других видова корупције, а наше Министарство правде онда може да размотри и изабере оне које ће прилагодити или преузети, а који ће имати највећи успех и у најбољем смислу штитити интересе пореских обвезника уз најмањи напор. На тај начин остварује се успешно партнерство између њих. Пре усвајања овог закона, држава је успевала да поврати 10 милиона долара годишње захваљујући спреченим злоупотребама државних уговора. Од када је тај закон модернизован 1986. године, у просеку је наплаћено преко милијарду долара годишње, а више од 5 милијарди долара само прошле године. Ово су веома ефикасна партнерства.

Затим, организације цивилног друштва су неопходне за омогућавање слободног протока информација када су узбуњивачи сувише уплашени или заплашени да отворено проговоре. Другим речима, ОЦД могу бити непроцењиво значајни за проверавање истинитости чињеница и њихово усмеравање на адекватна места, која ОЦД проналазе на основу свог искуства.

Треће, ОЦД делују континуирано, независно од политичких притисака и изборних резултата, а то значи да имају знање и искуство који су неопходна потпора еволуцији права. Оне надгледају имплементацију, по потреби помажу у ревидирању закона, и то је главни фактор који помаже овим правима да постану живи организам који се развија, а то је, што се види на примеру Сједињених Држава, заиста неопходно.

И најзад, када закони не функционишу, ОЦД могу имати улогу савести политичког система тако што оглашавају звона за узбуну, како би решење проблема постало приоритет, а права постала функционална и поуздана.

Осврнимо се сада на искуство Сједињених Држава са законима о узбуњивачима. Оно би се најлакше могло резимирати као маратонски процес учења на основу искуства. У Сједињеним Државама је право на слободан говор за државне службенике по први пут законом прописано 1978. године. Тренутно је на снази четврта генерација тих права, будући да су прве три доживеле потпуни неуспех. Штавише, уместо да пружи помоћ, закони о заштити узбуњивача дуго су доводили до повећања броја жртава одмазде. Упозоравали смо људе на то да се не позивају на своја законска права, јер би то значило крај њихове каријере. Током неких деценија имали смо један до два успешна случаја узбуњивања годишње у читавом приватном сектору, са преко сто милиона запослених.

Трећа генерација наших закона о узбуњивању од 1994. до 2012. године доanela је три победе и 226 пораза код мериторних одлука – коначних одлука, у којима је дошло до кршења права на суду који држи монопол над судском

4 Детаљније о овом федералном закону можете пронаћи на: en.wikipedia.org/wiki/False_Claims_Act

контролом. Ови закони могу бити веома опасни уколико нису израђени пажљиво, и примењени савесно, у доброј вери, од стране непристрасних судија. То нас доводи до кључних проблема, две Ахилове пете које стоје иза тако лошег учинка. Један од недостатака је одсуство несметаног приступа судовима за примену закона, а други су рупе у законима, чак и када се у судовима поступа по њима. Други значајни недостаци ових закона били су неадекватна привремена заштите и злоупотреба моћи од стране надлежних агенција, чија је дужност била да помажу узбуњивачима, али узбуњивачима, који су се, услед политичких притисака, понекад удруживали са онима који су покушавали да их потисну.

По мом мишљењу, три најважније лекције научене из искуства Сједињених Држава су, прво, да су узбуњивачи, упркос све већим проблемима, јединствен и делотворан ресурс у борби против корупције која угрожава институционалне интересе и власти и корпорација. Они не само да штите јавност од владиних агенција и великих предузећа, већ су и највреднији ресурс које имају те исте институције. Даћемо и неколико примера. Друго, морају постојати доследна и јасна ограничења. Она су од суштинског значаја и за узбуњиваче и за послодавце, како би знали шта подразумева заштићено право на слободу говора, а шта његово прекорачење. Трећа научена лекција је да су законска права неопходна, али недовољна без културолошког прихватања солидарности. Солидарност значи да узбуњивачи могу нешто да промене и да преживе. Изолација је за њих фатална, по питању указивања на злоупотребе моћи и за могућност наставка њихове каријере. Ово можемо илустровати неким искуствима GАР-а. Пре свега, ми у GАР-у се не бавимо само предметима, већ и правним кампањама. Другим речима, оне су на неки начин и рекламне кампање, или политичке кампање, чији је циљ да истина дође до свих људи којима би то знање требало да користи. Имамо улогу посредника између изолованог узбуњивача и свих делова друштва који би требало да имају користи од њиховог неслагања, њиховог јединственог знања о ономе што се прикрива. Тако, ми се обраћамо законодавним и извршним телима, медијима, људима који су били жртве у појединачним парничним поступцима, корпоративним учесницима, обраћамо се дугогодишњим посвећеним активистима за одређено питање кога се узбуњивач дотиче својим неслагањем, свакоме ко би требало да има користи.

А када се то догоди, уместо да корумпирана бирократија окружује узбуњивача, друштво окружује корумпирану бирократију, а информација добија моћ. Ево неколико примера случајева у којима смо помогли узбуњивачима да преживе користећи се овим методама. Први, Франц Гајл (Franz Gayl)⁵, стручњак у Морнарици у области науке, открио је да је узрок смрти отприлике

5 Више информација о случају Франца Гајла можете добити на: www.whistleblower.org/program-areas/government-employees/federal-employees/troop-safetyfranz-gayl, а о одлуци OSC на: www.osc.gov/documents/cases/Gayl%20Stay%20Notification.pdf и Одбора: www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=651701&version=653665&application=ACROBAT

трећине наших жртава у Ираку недостатак модерних возила која би штирила наше трупе од нагазних мина. А оно што је застрашујуће јесте да су ефикасна, модерна возила већ била купљена, већ смо извршили провере, а она су стајала у складиштима годину и по дана и скупљала прашину, док су наши војници гинули. Господин Гајл је био успешан као узбуњивач. Штавише, секретар одбране захвалио је људима из медија које је он обучавао што су га упозорили на ствари које је прикривала његова бирократија. Али бирократија није опростила господину Гајлу. Његов професионални живот претворио се у кошмар из ког није могао да се пробуди. Два или три пута годишње покушавају да га отпусте, или барем дискредитују. Успели смо да сачувамо његов посао захваљујући правним кампањама. Исти новинари који су извештавали о корупцији у достављању оклопних возила извештавали су и о одмазди против господина Гајла. То није била тајна. Заstraшивање особе која је спасавала животе маринаца било је у центру пажње. Склопили смо јаке савезе са председником и вишим чланом Одбора Сената за спољне послове, Одбора Сената за обавештајна питања, и они су ставили до знања Морнарици да би отпуштање господина Гајла било велика грешка. Након што су напади на господина Гајла настављени, а његова безбедносна дозвола укинута, онемогућујући му да обавља свој посао, обратили смо се Канцеларији специјалног савета (Office of Special Counsel)⁶, која не само да је неколико пута спречила његово отпуштање, већ је донела и званичну одлуку да буде враћен на дужност, и сада он поново даје свој допринос Морнарици.

Други пример је Роберт Меклејн (Robert MacLean)⁷. Господин Меклејн је 2003. године спречио једну можда још опаснију репризу Ал-Каидиних напада и отмица од оних који су се десили 11. септембра 2001. године. Обавештајне службе Сједињених Држава и других земаља потврдиле су да је августа 2003. Ал-Каида планирала да поново отме авионе, и овог пута нападне, не само престоницу Сједињених Држава, већ и градове на Западној обали, као и европске престонице. То би био врхунац њихове кампање. А господин Меклејн је био федерални ваздухопловни шериф обучен за овакве ванредне ситуације.

Вече пред напад отказано је покривање летова које обављају ваздухопловни шерифи, што би имало за последицу да отмичари не би наишли ни на какав отпор. Касније су изјавили да је то била грешка. Али та грешка не би била исправљена без господина Меклејна. Он је изнео у јавност наредбе о отказивању, и у року од 24 сата дошло је до узбуне, председник није могао да се одбрани, најављена су конгресна саслушања, а бирократија

6 Више информација о Канцеларији специјалног савета / Office of Special Counsel (OSC) - www.osc.gov

7 Више информација о случају Роберта Меклејна можете добити на: en.wikipedia.org/wiki/Robert_MacLean; одлучи апелационог суда из 2013. године: www.cafc.uscourts.gov/images/stories/opinions-orders/11-3231.Opinion.4-24-2013.1.PDF; мишљењу Одбора из 2011. године: www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=628202&version=630085&application=ACROBAT; мишљењу Одбора из 2009. године: www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=423155&version=424160&application=ACROBAT

је изјавила да је то била само грешка, и наставили су са покривањем. Али потом је отпуштен, чим су открили ко је одговоран за разоткривање. Информације су накнадно, након догађаја, означене као тајне, иако нису биле тајне у том моменту. А он је изгубио посао. Замало је изгубио кућу, морао да банкротира. Његов живот је био ужасан од када је, вероватно, променио ток историје помогавши нашој земљи.

Како је господин Меклејн преживео? Помоћу солидарности велике коалиције за права узбуњивача са око 80 милиона чланова у Америци. Добио је стручну правну помоћ од Пројекта за одговорну власт, помоћ од Канцеларије специјалног савета и помоћ од стручних удружења, од Удружења службеника федералне извршне власти. Сви они су стали иза њега. Другим речима, солидарност се исплатила. А месец дана касније, господин Меклејн је добио одлучујућу битку у својој правној борби.

Трећи пример особе која је успешно одбрањена од одмазде кроз правну кампању је др Дејвид Грејем (David Graham)⁸. Узбуњивање доктора Грејема је спречило, и на крају уклонило са тржишта, смртоносни аналгетик Vioxx. Био је то стварно смртоносни аналгетик, који је убио 50.000 људи у Сједињеним Државама. Отприлике исто толико Американаца је погинуло у Вијетнамском рату. Међутим, овде је реч о леку чију је безбедност наша влада званично одобрила. Др Грејем је разоткрио чињенице током саслушања у Сенату, и у року од месец дана Vioxx је повучен са тржишта. Непотребне смрти су окончане у Сједињеним Државама, али Администрација за храну и лекове (FDA) желела је да га отпусти. Нису успели да га отпусте јер се толико чланова Конгреса заузело за доктора Грејема, и ставило до знања FDA да ће даља одмазда против њега бити сматрана за одмазду против америчког народа. Његова прича била је на насловној страни свих новина у Сједињеним Државама, гостовао је у емисијама *60 minutes*, *Nightly News*, *Good Morning America*. Солидарност је спасила његову каријеру. Нисмо морали чак ни да поднесемо тужбу.

Ми не помажемо узбуњивачима само у случајевима одмазде. Помажемо им да направе промене. Пример тога је кампања у вези са контаминираним млеком, што је, како чујем, био проблем и у Србији. Још један научник ФДА, др Џозеф Сетепани (Joseph Settepani)⁹, открио је да 80 одсто млека у продаји у супермаркетима садржи противзаконите лекове за животиње. Извршио је тестирање да открије који су то лекови, јер су неки људи били алергични на њих, и могло је да дође до страшних последица, чак и смрти. Неком другом би тај лек можда био потребан касније у борби против болести, а не би био делотворан, јер је та особа свакодневно пила млеко

8 Више информација о случају Дејвида Грејема можете добити на: [en.wikipedia.org/wiki/David_Graham_\(epidemiologist\)](http://en.wikipedia.org/wiki/David_Graham_(epidemiologist)); укључујући и сведочење из 2007. године пред Одбором за финансије Сената: www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrhg35502/pdf/CHRG-110hhrhg35502.pdf (стр. 58 номинално, а заправо, стр. 62).

9 Више информација о случају Џозефа Сетепанија можете добити на: www.nytimes.com/1990/02/07/us/fda-chemist-asserts-agency-is-stalling-on-tests-for-milk-purity.html

и постала резистентна. Др Сетепани је био разрешен свих дужности, али јавне здравствене организације су га подржале, као и Конгрес. Био је, у вези са тим, на свим националним телевизијским програмима. Канцеларија специјалног савета га је подржала, и наредила Агенцији да испита предмет његове сумње. На крају, његово неслагање увело је национални програм тестирања млека. Ти противзаконити лекови за животиње више се не налазе у млеку. То се десило захваљујући солидарности.

Помоћу солидарности GAP је успео да се избори и за јаче законе о слободи говора. Један од наших приоритета је рад на доношењу ових закона. А наши клијенти помажу у промовисању потребе за доношењем јачих закона о слободи говора. Исти људи, који су били узбуњивачи у случајевима најтежих претњи друштву, често немају одржива законска права, и прошли су кроз прилично тешке ствари, тако да их користимо као илустрације разлога због којих те људе треба заштити; у супротном, нико више неће упозоравати јавност.

Ефикасност постижемо и помоћу јединствене акумулиране експертизе у вези са овом темом. Кадрови у законодавству се смењују, људи преузимају друге послове, тако да нема много институционалног памћења за сво стручно знање и искуства које се обједињује у тренутку доношења закона. Зато се у GAP-у трудимо да будемо људске истраживачке енциклопедије, да знамо читаву историју ових закона, да се постарамо да не понављамо исте грешке, и да имамо унапред припремљена решења за било какве проблеме који би могли искрснути.

Бавимо се непрекидно радијским емисијама и позивима, писањем новинских чланака, друштвеним медијима, партиципаторним медијима, једноставно, никада не ћутимо. Стално ширимо поруке о неопходности права о слободи говора било коме ко нас слуша.

Организовали смо велике трансидеолошке, двостраначке коалиције, чији су чланови били различити активисти – од либерала Ралфа Нејдера, до активиста који се противе порезу, савезника екстремних огранака Републиканске странке у нашем Конгресу. Те коалиције доносе промене. На крају је 400 организација са 80 милиона чланова захтевало од Конгреса да Закон о заштити узбуњивача, који је усвојен прошле јесени, ступи на снагу. Било је превише људи да би се могли игнорисати. А када су републиканци запретили да ће процедурално саботирати закон, екстремно-десничарски конзервативци, чланови наше коалиције, рекли су им да то никако не чине, и политичари су их послушали. Такође је потребна подршка владиних агенција и органа. Не верујем да бисмо успели у овоме без подршке Канцеларије специјалног савета.

И оно што је најважније – потребна је истрајност. Прошло је 13 година и много састава Конгреса пре него што су ова права ступила на снагу по четврти пут. А 1978. године започели смо процес увођења права на слободу говора. Ако донесете овај закон, биће то веома значајан корак. Али, ипак, само први корак на дугом путу.

Хвала на пажњи.

УЗБУЊИВАЊЕ: ИЗАЗОВ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Аутор **Ана Мајерс** (ANNA MYERS)¹

УЗБУЊИВАЊЕ: ПОЈЕДИНАЧНА ДЕЛА ЗАЈЕДНИЦЕ

Иако је заштита узбуњивача као правна концепција прилично нова, само узбуњивање није. То је право људско поступање – подизање гласа да би се други упозорили на опасност или ризик. Понекад се таква упозорења захвално примају и поступа се у складу са њима, али некад је порука таква да они који су на власти не желе да је открију или да се баве њом, тако да се порука занемарује, а гласник дискредитује или кажњава. Многа религијска, морална и филозофска учења користе причу о појединцу који говори истину да би упозорио на злоупотребу власти и незнање и да би подстакао на размишљање о сопственим грешкама пре осуђивања других. У старој Грчкој је на пример постојала пракса која се звала парезија (гр. παρρησία, лат. *parrhesia*), што је значило одржавање јавног сведочења о истини потврђеној чињеницама. Под владавином грчких монарха, краљев саветник је морао да користи парезију да помогне краљу да донесе одлуке и као средство за ублажавање његове моћи.²

1 Ана Мајерс, правница по струци, била је девет година заменица директора у организацији Јавна забринутост на делу – Public Concern at Work (PCaW). Пружала је правне савете у хиљадама случајева заштите узбуњивача, тренирала државне службенике и доносиоце одлука у јавном и приватном сектору. Такође је радила у великом броју земаља. Била је ангажована као експерткиња у међународним организацијама као што су ЕУ, Савет Европе или Организација за економску сарадњу и развој, а била је и експерткиња Велике Британије у секретаријату ГРЕКО у Савету Европе. Мајерс је волонтер-координаторка Међународне мреже невладиних организација за узбуњивање (WIN).

2 Michel Foucault, цитирано, у *Mansbach*, A. (2011), „Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia“, у D. Lewis and W. Vanderkerkove, *Whistleblowing and Democratic Values*. E-book: *International Whistleblowing Research Network*, стр. 15.

Краљев саветник у старој Грчкој може добро да послужи за поређење с модерним схватањем узбуњивача на радном месту – неко ко, на основу свог посла, наилази на незаконито поступање или проблем или је сведок незаконитог поступања или проблема и ко може да упозори оне који могу да ураде нешто по том питању, пре него што настане штета или последице буду превелике. Иако однос између узбуњивача и послодавца није исти као однос између саветника и краља – постоје паралеле. Постоји неравнотежа моћи у односу и иако је можда у краљевом најбољем интересу да озбиљно схвати поруку свог саветника, може да му буде веома тешко да то уради, посебно ако би то ограничило његову моћ или довело у питање његово сопствено схватање истине. Без претераног ширења поређења, иако су нека лица на радном месту плаћена да саветују своје послодавце, већина није и ризици за зараду и благостање већине радника могу да буду велики ако пријаве проблем послодавцу, а порука не буде добро примљена.

Такође, треба да подсетимо на то да се у већини политичких система људи не ослањају на храбра дела појединачних узбуњивача као на једини начин обуздавања „моћи краља“. Уместо тога имамо владе, судове и парламенте; раздвајамо извршну власт од законодавства и правосуђа; већина нас очекује да владе буду (више) отворене и да обезбеде да они који имају моћ, без обзира на то да ли су у јавном или приватном сектору, поштују владавину права и обезбеђују заштиту од кршења људских права и загађења животне средине; и ослањамо се на медије да поступају независно и да нас информишу. Разматрање узбуњивања у овом ширем контексту открива потребу да се узбуњивање схвати као механизам демократске одговорности који нам даје до знања када наши системи обуздавања моћи, како год да смо их осмислили, не функционишу из било ког разлога.³ Под неким околностима, узбуњивање може да буде катализатор за реформу – да открива потребу да се развију механизми демократске одговорности који још увек не постоје или њихов садашњи облик има много недостатака.

У многим случајевима појединачно узбуњивање само је део приче – почетак, а не крај. У овом поглављу пажња је усмерена на испитивање улоге цивилног друштва, а посебно рада невладиних организација (НВО) у олакшавању узбуњивања и заштити и подржавању узбуњивача.

3 Овде треба подсетити на то да механизми одговорности постоје у организацијама (јавним и приватним) и да и они могу престати да функционишу из много разлога. Због тога је добро да одговорне организације обезбеде да они који раде за њих и са њима могу брзо и једноставно пријавити уочени проблем и највишим нивоима организације, уколико је неопходно или преко својих синдиката, уколико они постоје. Међутим, када је организација умешана у незаконито поступање или његово прикривање, јасно је да је у јавном интересу да се обезбеди да информације могу да се откривају директно изван организације и да закон штити оне који то учине.

УЗБУЊИВАЊЕ: ИЗАЗОВ

Иако је широм света повећана свест о вредности и значају заштите узбуњивача, посебно у области борбе против корупције, стварање реалне и безбедне алтернативе ћутању људи који су сведоци незаконитог поступања или злоупотребе и даље представља тежак изазов са правног и културног становишта у већини места. У неким земљама – посебно у САД и Уједињеном Краљевству – уведени су, пре много година, закони за заштиту узбуњивача на радном месту. Неки принципи и лекције који су настали приликом примене ових закона у пракси, и које су углавном идентификовале НВО које се баве узбуњивањем и које раде у тим земљама,⁴ сада пружају основу за израду нових закона за заштиту узбуњивања у другим земљама, са различитим степеном успеха.

На пример, Румунија је 2004. донела Закон о заштити узбуњивача за државне службенике⁵ који је садржао напредне карактеристике које су импресионирале многе правне стручњаке у овој области. Те карактеристике су обухватале одређивање широких категорија информација⁶ за које би појединачни узбуњивач био заштићен и великог броја прималаца којима би узбуњивач могао безбедно да пријави или открије информације, од надзорника или начелника државног органа до правосудних органа, скупштинских одбора или средстава јавног информисања.⁷ Закон не прави разлику између ових различитих прималаца и информације могу да им се откривају наизменично или свима истовремено. Четири године након доношења овог закона у Румунији, Виктор Алистар (асистент на универзитету у Националној школи за политичке и административне студије и извршни директор у организацији *Transparency International* за Румунију) на међународној конференцији о борби против корупције прокоментарисао је да:

4 T. Devine and S. Walden (2013), *International Best Practices for Whistleblower Policies*, Washington: Government Accountability Project. www.whistleblower.org/storage/documents/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf

5 Закон о заштити државних службеника који се жале на кршење закона (кратак назив: Закон о заштити узбуњивача Румуније). (Закон, број 571/2004.)

6 Члан 5. Закона о заштити узбуњивача Румуније прописује 15 врста информација које су обухваћене законом, укључујући између осталог прекршаје у вези с корупцијом, прекршаје против финансијских интереса Европске заједнице, сукобе интереса; кршење закона о приступу информацијама и отвореном доношењу одлука, нестручност или незнање у државној служби, лоше управљање државном земљом или некретнинама од стране државних органа и кршење било којих других законских одредаба заснованих на принципу доброг управљања и заштити јавног интереса.

7 Члан 6. Закона о заштити узбуњивача Румуније (Закон, број 571/2004.)

И њоред ојромној њошеницијала за борбу њрошњив коруцијие, зашћишћиа узбуњивача се не корисћии у Румунији и збој шћоја не даје резулћиашије – увођење одговарајућег законској оквира је свакако од кључној значаја, али ѡредсћивља само ѡрви корак у изћрадњи ефикасној и одрживој најора за борбу ѡрошњив коруцијие.⁸

Вероватно постоји велики број разлога због којих се овај закон у Румунији ретко користи и (још увек) нема утицај који је очекиван када је донесен – неки имају везе са законом, а други са друштвеним и политичким окружењем у земљи. Као што је Пол Стивенсон навео у свом тексту у овој публикацији, у земљама које имају слабу традицију узбуњивања или је уопште немају, биће важно да се што шира публика испита о томе који су проблеми уочени и да ли и како може да функционише Закон о заштити узбуњивача. Такође је важно да се схвати да иако закони о заштити узбуњивача морају да помере неравнотежу у моћи у корист узбуњивања на конкретне начине, они такође, морају да буду засновани на локалним приликама да би добили подршку и заиста променили нешто.

Петер Омтзигт је навео у извештају Парламентарној скупштини Савета Европе о заштити узбуњивача да би можда најважнији допринос који би његов извештај могао да пружи било преношење поруке да је узбуњивање „племенит и позитиван чин“. Да би узбуњивање имало јавну корист у многим деловима Европе, написао је:

Пошћредно је ѡзадавипћии се дубоко усаћњеним кулћурним сћивавовима који ѡшћичу из грушћивених и ѡолишћичких околностћии као шћио је дикћиаћиура и/или сћћрана доминација у којима је нећоверење у доушникке ѡрезрених власћии било нормално.⁹

Ова историја не може да се занемари и такви проблеми морају да буду признати. Један од начина да се то уради јесте да се обезбеди да се узбуњивање јасно разликује од „доушништва“ и да буде засновано на демократским принципима слободе говора и одговорности. То, између осталог, подразумева обезбеђивање да информације могу да се откривају већем броју одговорних лица или тела – независним надзорним телима, као и унутрашњој хијерархији, државним органима, као и онима који су законски одговорни за било какву повреду дисциплине – и да они који

8 Тринаеста годишња међународна конференција за борбу против корупције (Annual International Anti-Corruption Conference – IACC), новембар 2008. Радионица „Истраживачко новинарство, приступ јавним информацијама и корпоративно управљање у медијима: има ли нешто ново?“ (iacconference.org/en/speakers/details/victor_alistar/)

9 Док. 12006 (од 14. септембра 2009), Извештај Комитета за правна питања и људска права, известилац Питер Омтзигт (у оригиналу на енглеском: Док. 12006 (14 September 2009) Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Omtzigt) assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN

добију такве информације буду одговорни за начин на који поступају са њима. То, такође, подразумева обезбеђивање јаке и ефикасне заштите за оне који **отворено** пријаве уочене проблеме у вези са незаконитим поступањем или злоупотребом, као и за јавно откривање информација, на пример преко медија. Коначно, ако становништво сматра да законодавство о заштити узбуњивача не представља много више од „сређивања излога“ и ако није засновано на стварном покушају да се открију препреке за узбуњивање које постоје у тој земљи, без обзира на то да ли су законске, друштвене или економске, чак и закони са најбољим намерама ће наилазити на стално ћутање велике већине људи.

Не изненађује што је у оним земљама где је узбуњивање у извесној мери напредовало – ма колико то повремено било непријатно – као механизам демократске одговорности, цивилно друштво било активно у остваривању тога. Групе и организације цивилног друштва обезбеђују неопходну везу између појединачног узбуњивања и његове шире јавне користи и помажу у обезбеђивању да чак и кад закон не штити појединце, њихови случајеви не буду олако одбачени као изоловани и појединачни догађаји.

УЛОГА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ОМОГУЋАВАЊУ УЗБУЊИВАЊА

Узбуњивање – проговарање у интересу других – понекад се описује као чин доброг грађанина на радном месту. Невладине организације често прве озбиљно схватају поруку коју је узбуњивач пренео или покушава да пренесе – без обзира на то да ли је реч о злостављању у затворима, намештеним уговорима који за последицу имају неисправност или лош квалитет робе и услуга или привредни преступ који за последицу има загађење животне средине и огромне губитке за пореске обвезнике. Ове организације су се, такође, удружиле у подршци узбуњивачима који неправедно трпе због тога што су проговорили у интересу других.

Широм света цивилно друштво активно покушава да побољша животе људи и окружење у којем живе. На неки начин узбуњивање и заштита узбуњивача могу да се схвате као јединствена целина. Узбуњивање помаже у повезивању проблема (који до тада нису били идентификовани, који су били занемарени или намерно прикривани) и њиховог решења, тако што помаже да информације дођу на право место. Међутим, иако узбуњивачи као гласници могу да помогну у откривању незаконитог поступања или злоупотребе, често се не прави разлика између њих и поруке коју преносе, тако да их сматрају проблемом. Постоје различити начини на које цивилно друштво, а посебно невладине организације, могу да подрже и подржавају узбуњиваче, да би помогли да се порука одвоји од гласника и обезбедили

да порука буде узета у обзир. Неке НВО које се баве узбуњивањем пружају услуге у облику почетних поверљивих савета, законског заговарања и рада на предметима или узајамне подршке и саветовања. Друге су усмерене на едуковање јавности и подизање свести, покретање кампања за правну реформу и рад на политици, а неке нуде обуку и семинаре за послодавце, владе, регулаторне органе, судије и друге групе цивилног друштва и НВО. Свака даје допринос на свој начин, многе комбинују одређени број ових активности, а многе морају да бирају да би урадиле што више могу и што ефикасније са мало ресурса.

На пример, у САД је највећа подршка за појединачне узбуњиваче и за бољу законску заштиту узбуњивача Пројекат за одговорну владу – GAP (Government Accountability Project) у Вашингтону. GAP је основан 1977. као невладина, независна организација да пружа узбуњивачима упутства и моралну подршку, као и правну помоћ и помоћ у изношењу значајних уочених проблема у вези са незаконитим радњама, корупцијом и злоупотребом у јавност. Идеје на којима је заснован GAP потичу с почетка седамдесетих година прошлог века, након што је др Данијел Елсберг завршио поверљиву студију о тајној историји умешаности САД у Вијетнам, на коју у почетку његови надређени у Пентагону нису обраћали пажњу. Објављивање извештаја заснованог на ономе што је сазнао готово је забрањено под претњом кривичног гоњења од Никсонове администрације, док Врховни суд на крају није дозволио већим новинама да објаве оно што је др Елсберг открио.

GAP се залаже за законска права на слободу говора узбуњивача и не пружа само правне савете, већ и усмерава пажњу на масовне правне кампање помоћи појединачним радницима да промене нешто. Циљ ових кампања је да:

*Прекину крӯи изолације и ѿајности ко̄ји одржава злоӯйо̄йреду влас̄тии ѿако ш̄ио ће̄ ѿоделӣти зна̄ње узбуњивача са свим елемент̄има друш̄тва ко̄ји ѿреба да имају користӣ од ѿо̄ја.*¹⁰

Следеће студије случаја описују два различита приступа НВО узбуњивању у Европи, један у Уједињеном Краљевству и један у Србији. Прва, *Public Concern at Work* (Јавна забринутост на делу), јесте хуманитарни центар и центар за правне савете који је један од предводника законодавне реформе и друштвеног прихватања јавног интереса узбуњивања у тој земљи у претходних 20 година. Друга је „Пиштаљка“, интернет портал посвећен интересу новинарства, који је основан пре четири године и полако пробија пут ка прихватању узбуњивања као питања од јавне користи и као катализатора за демократску реформу у Србији.

10 Devine, T. (2004), „The USA: Government Accountability Project“, in: G. Dehn and R. Calland (eds), *Whistleblowing Around the World, Law, Culture and Practice*, South Africa: ODAC, PCaW, The British Council.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА¹¹: УЈЕДИЊЕНО КРАЉЕВСТВО *Public Concern at Work*

До краја осамдесетих година прошлог века, поверење јавности у способност британских институција (без обзира на то да ли су приватне или јавне) да безбедно пружају услуге је ослабило. Британска јавност је била шокирана када је откривено да су децу у домовима за смештај 13 година злостављали они који су запослени да их заштите; да су озбиљни пропусти у стандардима безбедности били уобичајени пре експлозије нафтне бушотине у Северном мору у којој је страдало 167 људи; и, да је највеће осигуравајуће друштво у Уједињеном Краљевству могло да пропадне и остави за собом 34 милиона фунти неплаћених дугова. Деведесетих година прошлог века Центар за истраживање јавног интереса (Public Interest Research Centre – PIRC) објавио је налазе пројекта истраживања о саморегулацији и узбуњивању у предузећима у Уједињеном Краљевству. Овај извештај је био семе из којег су израсле прве озбиљне иницијативе цивилног друштва за решавање питања узбуњивања у Уједињеном Краљевству.

Један од кључних налаза извештаја био је да запослени често знају за проблеме и ризике, али мало организација обезбеђује одговарајуће механизме да запослени изнесу проблеме које су уочили на радном месту. Студије случаја показале су да одсуство таквих механизма често доводи до неспоразума, сукоба, жртвовања запосленог и лошег угледа ако се проблем непотребно изнесе изван предузећа. У најгорим случајевима, као што су јавне истраге доказаних несрећа и скандала, пропуштене су реалне могућности за спречавање штете.

Центар за истраживање јавног интереса (PIRC) и други приметили су потребу за постојањем независног тела које би решавало проблем одговорности на радном месту у јавном интересу.

Као што је првобитно замишљено, нова организација би могла да саветује појединце, да помаже запосленима, врши истраживања и подстиче добру праксу. Деведесетих година прошлог века основан је надзорни одбор који се у великој мери консултовао са британским пословним и професионалним организацијама, директорима предузећа, правницима, појединачним узбуњивачима и групама које заступају јавни интерес у Британији и у Сједињеним Америчким Државама. Ова вежба је открила велику заинтересованост за питања организационе одговорности и узбуњивања, као и подршку да независно тело решава ова питања.

11 Revised and updated from A. Myers and E. Oakley (2004), „The UK; Public Concern at Work“, in: G. Dehn and R. Calland (eds), *Whistleblowing Around the World, Law, Culture and Practice*. South Africa: ODAC, PCaW, The British Council.

Ново тело, названо *Public Concern at Work* (Јавна забринутоост на делу), званично је почело да ради октобра 1993. Добило је статус хуманитарне организације¹², основано је као затворено акционарско друштво и тражило је да га Правно друштво Енглеске и Велса и Савет адвокатске коморе именују за центар за правне савете.

Укратко, хуманитарни циљеви организације *Public Concern at Work* били су и остали:

Промовисање етичких стандарда понашања и поштовања закона од стране [...] релевантних организација у њиховој администрацији и управљању, односу према запосленима, „заштити безбедности и здравља на раду, пословних искустава и праксе и заштити природне средине“.

Организација *Public Concern at Work* тежи да оствари ове циљеве кроз три основне активности. То су:

- саветовање појединаца у вези са дилемама о узбуњивању на послу;
- давање подршке организацијама у вези са механизмима узбуњивања које примењују; и
- стварање основа за јавну политику и тражење законодавне промене.

Након мање од две године од оснивања ове хуманитарне организације, 1995. године, посланик др Тони Рајт замолио је Кампању за слободан приступ информацијама и организацију *Public Concern at Work* да израде нацрт закона о заштити узбуњивача као начин да се ово питање нагласи. Овај први нацрт закона није био успешан – као ни други нацрт састављен наредне године. Међутим, све ове иницијативе, заједно са радом организације *Public Concern at Work* на извештавању о секторским питањима, укључујући и набавке у сектору одбране, злостављање у установама за смештај, стандарде у јавном животу и озбиљна питања која су решавана помоћу савета, помогле су да се обезбеди широко распрострањена подршка за Закон о узбуњивању. Лидер опозиције Тони Блер обавезао се да ће, ако победи на изборима, његова влада донети закон под овим условима и 1997. године је лабуристичка влада подржала Нацрт закона о откривању јавног интереса посланика Ричарда Шепарда. Организација *Public Concern at Work* је тесно сарађивала на изради овог нацрта закона који је био заснован на приступу који користи обичајно право у откривању јавног интереса и прописало да такви узбуњивачи треба да буду заштићени законом од одмазде и да им се у потпуности надокнаде губици ако буду отпуштени.

12 Занимљиво је да су оснивачи организације *Public Concern at Work* морали годину дана да расправљају с Комисијом за хуманитарне организације да овој новој организацији додели статус хуманитарне установе, након што је првобитно одбила да то уради зато што „таква служба не би била у јавном интересу“.

Закон о откривању јавног интереса усвојен је 1998. године и показао се као кључни догађај у раду организације *Public Concern at Work*. Он је прогласио узбуњивање законитом активношћу и пружио правну заштиту онима који на радном месту проговарају у име других. Међутим, пошто га је Парламенту предложио независни посланик, а није предложен као део Владиног програма, Влада није обезбедила велики публицитет његовом усвајању. То је такође значило да је хуманитарна организација постала задужена да прати овај закон у пракси, што она ради већ много година уназад. Недавно је организација *Public Concern at Work* основала независну Комисију за узбуњивање¹³ задужену да проверава како Закон функционише у пракси, а посебно начин на који регулаторна тела или органи решавају проблеме узбуњивања.

Организација *Public Concern at Work* – која сада постоји већ двадесет година – остала је мала организација са мање од 15 главних запослених и великим бројем волонтера, од којих су већина правници или су прошли правну обуку. Она је саветовала преко 14.000 узбуњивача од оснивања 1993. године и сарађивала са великим бројем послодаваца у свим секторима како би им помогла да схвате зашто је у њиховом најбољем интересу да слушају запослене и да примењују безбедне и ефикасне механизме узбуњивања. Такође, обезбедила је основе за израду политике у здравственој и социјалној заштити, безбедности на раду, ревизији, образовању и финансијским услугама, између осталог.

Пружање висококвалитетних почетних савета појединцима је ипак и даље приоритет ове организације. Циљ саветовања узбуњивача о најбољим начинима за изношење уочених проблема и усмеравања пажње на проналажење начина да се то одговорно уради – или руководиоцима или, ако је потребно, изван организације – јесте свођење ризика на најмању могућу меру да гласник сноси последице и да се могућности да сваки озбиљни проблем буде одмах решен повећају такође, на највећу могућу меру. Овај савет значи да они који се обрате овој организацији могу да донесу информисану одлуку о томе шта желе да раде са информацијама које поседују, пошто познају ризике и могућности пред њима. Однос између правника и клијента обезбеђује да особа која се обрати овој организацији може слободно и отворено да говори о проблему који уочи и да дискутује о разликама или сукобима између јавног интереса и свог интереса, ако разлике постоје.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА: СРБИЈА „Пиштаљка“

„Пиштаљку“ је 2010. године основала група новинара који су отпуштени из државних новина, након узбуњивања у вези са цензуром и сукобом интереса у новинама. Владимир Радомировић, оснивач и уредник „Пиштаљке“, описује да му је инспирација за оснивање ове организације делом био пример Викиликса, али највише ситуација у Србији. Према оснивачима портала, када је „Пиштаљка“ почела са радом пре готово четири године, постојао је само мали број медијских кућа у Србији које су обраћале пажњу на приче о грађанима, а приче је било тешко објавити: неколицина медијских кућа сматрало се економски или политички слободним, а цензура је, у једној или другој форми била распрострањена.

Назив „Пиштаљка“ очигледно упућује на узбуњивање, а циљ организације је да заштити узбуњиваче кроз јасна овлашћења новинарства у јавном интересу и заштиту извора. „Пиштаљка“ омогућава грађанима да постављају анонимне, шифроване дојаве преко њеног веб-сајта. Од великог броја дојава које „Пиштаљка“ добија од узбуњивача, око 10 одсто се тичу суштинских проблема и „Пиштаљка“ истражује најмање половину ових дојава. Новинари из ове организације користе Закон о слободном приступу информацијама да провере добијене информације и врше сопствена истраживања након тога, помоћу јавних података и других извора. Истраживања могу да трају месецима. Објављују се само приче засноване на документима који су добијени законито и независно, и то пружа додатну заштиту изворима-узбуњивачима.

Само три месеца након оснивања, у јулу 2010, „Пиштаљка“ је одржала први округли сто са узбуњивачима који је икада одржан у Србији и објавила све њихове приче. Највећи медији у Србији су затим постали заинтересовани и поново објавили многе од ових прича. Државне институције у Србији су такође реаговале и у једном броју случајева државне институције, попут Повереника за информације од јавног значаја и Агенције за борбу против корупције, реаговале су, а надлежна тужилаштва су предузела кривична гоњења.

„Пиштаљка“ је од оснивања објавила преко 300 истраживачких прича. Прва „сензационална вест“ коју је објавила појавила се само две недеље после њеног оснивања и односила се на корупцију у вези са државним тендером у корист руске нафтне компаније. Овај почетни рад, заједно са пажљивим истрагама које од тада врши, помогао је, не само да шира јавност сматра „Пиштаљку“ за веродостојан и независан медиј, већ и да се сматра телом које ће реаговати на проблеме на које

укажу грађани, што је још важније. Новинаре овог портала поштују и њихове колеге у великим медијским кућама, а чињеница да „Пиштаљка“ радо дозвољава великим медијским кућама да преузму њене приче обезбеђује да јавност има највећи могући приступ њеном раду. Треба навести да су током скоро четворогодишњег искуства „Пиштаљке“ многи узбуњивачи желели да буду повезани са својим причама и нису тражили да остану анонимни. Иако је за то, великим делом, заслужан углед „Пиштаљке“ у заједници, делом је заслужна и чињеница да су њихови случајеви поменути у истраживањима о узбуњивању у многим земљама. Главни разлог због којих се не извештава о забринутости јесте неверица да ће се ишта променити.¹⁴ Из овога следи, да када појединци виде да се њихова прича прихвата озбиљно, вољни су да се њихов идентитет као извора приче учини доступним.

Конечно, усмеравањем пажње на новинарство у јавном интересу и на значај учешћа грађана у државним питањима, „Пиштаљка“ даје јак допринос јавној дебати и врши притисак да се у Србији обезбеди боља заштита узбуњивача кроз закон и у пракси.

Свака од ових НВО се строго посветила олакшавању узбуњивања и заштити узбуњивача и свака користи другачији приступ. Организација *Public Concern at Work* је центар за правне савете, а „Пиштаљка“ је група посвећена новинарству у јавном интересу. Обе организације сматрају узбуњивање суштинским елементом за обезбеђивање да јавност буде заштићена и да они који имају власт одговарају за своје поступке. Правни приступ организације *Public Concern at Work* разликује се од приступа који користи оваква организација у САД, Пројекат за одговорну владу, по томе што обично не подноси тужбе. То наглашава чињеницу да, чак и у земљама са сличним традицијама и правним системима, не постоје универзално применљива решења. Уместо тога, организација пружа почетну практичну помоћ под претпоставком да ће такви савети заштитити узбуњиваче и помоћи у обезбеђивању да се незаконито поступање или ризик отклоне довољно рано да би се спречила или ограничила штета коју могу да проузрокују. То је такође принцип који је заснован на идеји доброг управљања и одговорности

14 На пример, у америчким анкетама запослених у савезној управи стално се откривало да је страх од одмазде тек други разлог због којег се око 500.000 запослених одлучују да не „дувају у пиштаљку“. Први разлог је то што „не мисле да ће бити урађено било шта да би се активност исправила“. Видети: T. Devine (2004), „Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned“, in: *Whistleblowing Around the World*, G. Dehn and R. Calland (eds), London, British Council.

постојећих демократских институција и према којем је откривање информација у медијима најчешће важно, али последње. Међутим, гарантовање слободног приступа информацијама и слободе изражавања у основи зависи од слободних медија. „Пиштаљка“ усмерава пажњу на значај учешћа грађана у откривању незаконитог поступања и злоупотребе и на тај начин користи концепт узбуњивања као катализатора за демократску реформу. Грађани имају право да знају и да буду информисани о питањима која утичу на њих и о понашању оних који су на власти; јавна откривања морају да буду доступна да би се изразили озбиљни уочени проблеми и да би се омогућило јавности да захтева реаговање. Истовремено, „Пиштаљка“ не занемарује значај стварања јаког правног оквира за заштиту узбуњивача који информације пријаве интерно или одговорним телима, као и медијима. „Пиштаљка“ активно подржава напоре за правну реформу по овом питању, као и напоре да се обезбеди већа заштита новинара и њихових извора у Србији.

ЦИВИЛНО ДРУШТВО ШИРОМ СВЕТА

Иако владе могу да донесу законе о заштити узбуњивања, доносе их и треба да их доносе, потреба за актерима цивилног друштва као што су актери који су детаљно описани у овом документу, показује да се владе ретко дугорочно залажу за ово законодавство. То је зато што ако закон добро функционише, он може да послужи у проверавању овлашћења и ограничавању активности влада. Цивилно друштво мора да буде активно у овој области, да се залаже за заштиту савесних појединаца који иступају да заштите јавни интерес и да постави узбуњивање на одговарајуће место, као механизам демократске одговорности од виталног значаја.

Овом тематиком се недавно бавио независни експерт УН, Алфред-Морис де Зајас, у Извештају за Савет за људска права достављеном у јулу 2013. године.¹⁵

Култура демократије мора да се јаји код куће и не може да се извози или намеће с врха на доле. Кључно је и даље удећење да влада треба да служи људима и да њена овлашћења морају да буду дефинисана Уставом и владавином права. Јувенолово питање quis custodiet ipsos custodes (ко чува чуваре?) остаје централни проблем демократије, пошто људи морају стално да праће уставно понашање вођа и да их оштруже ако постоје сувише својим дужностима. Уставни судови морају

15 United Nations (2013), Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order, Alfred-Maurice de Zayas, Human Rights Council, Geneva. www.ohchr.org/Documents/Issues/IntOrder/A-HRC-24-38_en.pdf

да испуњавају ову њихову обавезу, а цивилно друштво треба да покаже солидарност са онима који бране људска права и са узбуњивачима који не само да нису нејакоти, већ пружају демократску услугу својим земљама и свету.

Међутим, и на много начина као и узбуњивачи којима помажу, рад НВО које се баве узбуњивањем широм света у великој мери није признат, нема довољно ресурса и нема довољно националне подршке. Одговарајући недостатак међународних ресурса има три негативне последице:

- узбуњивачи који узбуњују у јавном интересу откривају информације без заштите и трпе одмазду која им наноси штету и одвраћа друге од иступања;
- искуства узбуњивача у националном окружењу остају у великој мери изолована у том окружењу и организације које раде у тој области немају користи од лекција научених на другим местима; и
- с муком постигнута основна решења за заштиту јавног интереса кроз заштиту узбуњивача не шире се на начин који другима омогућава или их подстиче да испитају како би могла да функционишу у њиховим домаћим окружењима.

НОВА МРЕЖА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

На маргинама академске конференције одржане у јуну 2011. године, коју је организовала Међународна мрежа за истраживање узбуњивања (International Whistleblowing Research Network – IRWN) окупили су се представници цивилног друштва да расправљају о потреби за ефикаснијом разменом стручног знања међу различитим дисциплинама и први пут изнели на расправу идеју о међународној мрежи. Многи, од отприлике 40 представника који су се састали, су већ неформално радили заједно или су познавали рад других. У ствари, НВО које се баве узбуњивањем и које су изградиле стручно знање у области писања прописа, правних савета, политике и образовања током много година, нису се само међусобно подржавале у раном развоју, већ се од њих све више тражило да буду ангажоване у другим земљама. Међутим, највећи део овог рада се и даље обављао *ad hoc*, између осталог и због превеликог обима рада у њиховим земљама и зато што су им недостајали инфраструктура и ресурси да управљају системом који олакшава међународну сарадњу на овом осетљивом питању.

Да би помогла да се попуне ове празнине, група која се првобитно састала почела је тешње да сарађује, да дели информације и да се повезује међусобно и 2013. године основана је Међународна мрежа узбуњивача

(Whistleblowing International Network – WIN).¹⁶ Оснивачи су експерти у својим домаћим окружењима и дуго су сарађивали са кључним партнерима, укључујући и универзитетске професоре, новинаре, правнике, државне званичнике, регулаторне органе, представнике приватних предузећа и колеге из других НВО на локалном и међународном нивоу. Они такође примају све већи број захтева за техничку сарадњу и експертизу и од проблематичнијих земаља са више изазова. Мрежа WIN је због тога веома потребна платформа за сарадњу, између НВО које се баве узбуњивањем, на јачању капацитета за заштиту узбуњивача широм света.

Међународна мрежа узбуњивача (WIN)

Наша мисија је да делимо стручно знање и солидарности НВО преко националних, њравних, друшћивених и кулћурних љраница да дисмо љодсћициали и зашћићили узбуњивање у јавном инћересу.

Осим тога, значај НВО које доприносе дискусији о заштити узбуњивача на међународном нивоу сада је очигледнији него икада. Заинтересованост за узбуњивање као средство за *оћкривање корућиције* налази се у врху међународних приоритета¹⁷ и иако је позитивна, вредност узбуњивања за *сћречавање корућиције* и заштиту јавног интереса у ширем смислу (ризичи за животни средину, опасности по здравље и безбедност, кршење људских права, комунални отпад, итд.) мање се схвата или има мању подршку. У многим земљама није увек направљена разлика између доушника у кривичном праву и узбуњивања, а у ширем смислу се разлика између подносилаца жалбе, доушника, особа које штите људска права и узбуњивача не разуме лако. Важно је да се повећава број случајева узбуњивања који имају међународну димензију и који се, по природи онога што је откривено или врсти организације која је умешана, не уклапају у постојеће домаће моделе заштите. Мрежа WIN би требало да помогне у стварању подстицаја неопходног за обезбеђивање да такви узбуњивачи буду заштићени на одговарајући начин и да имају поштен третман у пракси и према закону.

16 Формалну изјаву о оснивању, у јулу 2013, потписали су: Отворени центар за демократију и савете (Open Democracy and Advice Centre); Јужноафричка Република; Мрежа узбуњивача (Whistleblowers Network), Немачка; Пројекат за одговорну владу (Government Accountability Project), САД; Јавни интерес на делу (Public Concern at Work), Уједињено Краљевство; Иницијатива савезне одговорности за реформу (Federal Accountability Initiative for Reform), Канада. Ана Мајерс, аутор овог поглавља, стручни је координатор мреже WIN. За више информација видети: www.whistleblowingnetwork.org.

17 ОЕБС, Савет Европе, Г20 и Уједињене нације обавезали су се да промовишу заштиту узбуњивача у оквиру борбе против корупције и укључиле су одредбе у различите документе политике и правне инструменте.

Такође је важно да се НВО које се баве узбуњивањем, са посебним стручним знањем, повезују са напорима других у повезаним областима. На пример, недавно објављене Глобалне принципе националне безбедности и слободног приступа информацијама припремиле су 22 организације и академски центри уз консултовање више од 500 експерата из више од 70 земаља.¹⁸ Ови принципи не праве само значајне везе између узбуњивања и права јавности да зна, већ то раде у оквиру националне безбедности, која је област која се сада отвара за већи јавни надзор који је преко потребан. Цивилно друштво широм света мора боље да промовише и разуме принципе јавног интереса који су основа за одредбе о заштити узбуњивача садржане у овом документу, а мрежа WIN може да помогне да се то оствари.

Такође треба запамтити да многи играчи у различито време сматрају узбуњивање значајним и занимљивим – без обзира на то да ли су предузећа, влада, медији или НВО усмерене на ово питање. Међутим, заштита узбуњивача је у суштини ретко њихов основни интерес и када се „дуне у пиштаљку“, дугорочније последице се често превиде. Ослањање на анонимност у заштити узбуњивача и на практичне аспекте тога ко контролише информације у глобалној економији, значи да је схватање узбуњивања као механизма демократске одговорности сада значајније него икада. То је изазов са којим се суочава мрежа WIN.

ЗАКЉУЧАК

Ако неко пита групу људи окупљену у једној просторији у било којој земљи на свету да ли им се допада израз „узбуњивач“, многи ће рећи да им се не допада – посебно када преведу израз узбуњивање на најприкладнији израз на свом језику. У многим културама узбуњивање је приказано негативно и овај израз ствара слику особе која се не слаже са осталима или је издајник у групи. Занимљиво је да ово питање више није толико значајно постављати у Уједињеном Краљевству, зато што је сада вероватније да ће се реч „узбуњивач“ повезати са идејом о храбром појединцу који несебично поступа него са цинкарошем. Иако нема сумње да је за то у одређеној мери заслужан закон Уједињеног Краљевства који штити узбуњивање, такође је заслужан и вредан рад организација цивилног друштва као што је *Public Concern at Work*, које су се залагале за доследну поруку готово 20 година, наиме да узбуњивање штити наше интересе.

18 Open Society Justice Initiative (2013), *The Global Principles on National Security and the Right to Information* (www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles).

Ово поглавље је започето веома кратким освртом на стару Грчку и почетке нашег модерног схватања демократије, да би се показало да је узбуњивање дуго са нама и служи одржавању равнотеже између власти и људи. Цивилно друштво широм света има виталну улогу у обезбеђивању да они који проговоре у корист других и за јавно добро – чак и када то угрожава постојеће стање и проверава надлежности – нису сами.

УЗБУЊИВАЧИ И МЕДИЈИ – КУЛТИВИСАЊЕ ИЗВОРА, РАД СА ИЗВОРИМА И ЗАШТИТА ИЗВОРА

Аутор **Миранда Патруцић**¹

Контроверзе у вези с Едвардом Сноуденом, Челзи Манинг и Џулијаном Асанжом учиниле су још важнијом вештину за коју истраживачки новинари одавно знају да представља кључ њиховог успеха: проналажење извора, односно брига и посвећивање пажње људима који ризикују каријере, углед и више од тога да би им обезбедили информације и доказе.

Случајеви Агенције за националну безбедност САД (NSA) и Викиликс су приморали медије да преиспитају, пре свега, на који начин штите изворе и узбуњиваче. Међутим, поред правне и физичке заштите, новинари морају знати како да пронађу и култивишу унутрашње изворе, како да изграде поверење, како да их наведу да проговоре, а затим да потврде информације које пружају и како да раде са њима професионално и етички.

У овом тексту се изрази *извор* и *узбуњивач* користе готово као синоними, и то је примерено. Узбуњивачи најчешће траже извештаче да би им испричали своје приче, али понекад извештачи траже и „ископавају“ узбуњиваче или убеђују људе да постану узбуњивачи. Што је још важније, за рад са изворима дубоко унутар организација и са узбуњивачима једнако су потребне сензитивност и вештине.

1 Миранда Патруцић бави се истраживачким новинарством и за регион југозападнoг Балкана уредница је Пројекта за извештавање о организованом криминалу и корупцији (Organized Crime and Corruption Reporting Project). Такође је била говорник на бројним међународним семинарима и догађајима посвећених истраживачком новинарству.

Као специјалисткиња за питања налажења људи и компанија, Патруцић је радила са репортерима са Блиског истока, из Европе, САД, Канаде, Јужне Америке и Аустралије. Неке од тих прича резултирале су оставкама или процесуирањем одговорних лица.

Радила је на бројним пројектима који су били награђивани, а серијал текстова о Првој банци Црне Горе је укључен у финале за Награду глобалног светла (2013 Global Shining Light Award).

Историчари кажу да је цурење информација старије од новинарства. Прве новине су се готово у потпуности састојале од писама и извештаја привилегованих сведока и инсајдера. Први председник САД, Џорџ Вашингтон, имао је исте проблеме са одавачима информација, као и садашњи председник: његов министар финансија је одао поверљиве информације Британцима у покушају да утиче на преговоре о споразуму. Оно што је знатно другачије јесте технологија медија. Рачунари и дигитализација су променили однос између извештача и људи који им пружају информације. Никада раније извори нису могли да доставе огромне количине докумената без остављања трага. Шифрирање (енкрипција) и друге методе заштите све више омогућавају новинарима да раде тајно и штите изворе.

Људи причају са новинарима из различитих разлога – из сопственог интереса, зато што осећају дужност да то учине, да би истерали своје, да би се осветили. Наравно, важно је да извештачи разумеју тачан мотив извора и узбуњивача са којима раде. Подједнако је важно прозрети политичаре који су превише жељни да сачувају тајност и *status quo* тако што узбуњиваче приказују као издајнике, шпијуне и кукавице. Лично сматрам да им дугујемо поштовање и да према њима треба да се опходимо с обзиром.

ПРВА БАНКА ЦРНЕ ГОРЕ

Проналажење извора је вештина коју сам стекла због жеље да до краја откријем једну конкретну причу. Тим извештача из Пројекта пријављивања организованог криминала и корупције (Organized Crime and Corruption Reporting Project – OCCRP) 2009. године је први пут приказао како је Мило Ђукановић, недодирљиви вођа већ 20 година, искористио контролу над Владом Црне Горе у корист своје породице и пријатеља. Инструмент његове „шеме“ била је Прва банка Црне Горе, тада у већинском власништву чланова његове породице и кумова, која је подржавана депоновањем огромних износа државних средстава по његовом налогу. Многи кредити које је ова банка дала Ђукановићевим пајдашима по смешно ниским каматним стопама и практично без икаквих услова подстакли су Централну банку ове земље да захтева посебну ревизију. Регулаторни органи су очигледно тражили неправилности и ја сам желела да знам шта ће открити.

Централне банке, полиција, тужилаштва иначе нису отворене институције, а посебно не у Црној Гори. Док сам радила на овој причи, била сам запослена у другој земљи тако да нисам имала посебан контакт или „кртицу“ у Црној Гори, а камоли у банци, да ми помогне или да ме усмери. Али, свакоме смо постављали питања за која смо се надали да ће нас одвести до тог извештаја. Ко би могао да зна за њега? Ко је могао да му приступи? Када може да се очекује да буде завршен? Ко може да буде отворен да га

открије извештачима или барем да обелодани неке податке? Ко је имао довољно велике проблеме са администрацијом због којих би желео да се освети тако што би открио неповољне информације о банци или Влади? Већина људи којима смо се обратили плашила се да било шта каже. Неки су наводили да се плаше за живот, други да се плаше да ће изгубити посао. Ипак, без обзира на то колико је било нелогично, неуморно смо наставили да постављамо питања. То је можда прва велика лекција коју могу да дам – подстичите фокусирање на документе код себе и својих запослених. Знали смо да ревизија постоји, знали смо да мора да буде забележена негде на папиру и/или интернету, упорно смо је тражили и на крају смо је нашли. Најбољи новинари науче како да убеде изворе који не желе да причају да се отворе и да их од почетног оклевања доведу до откривања.

Коначно, крајем 2011. године, напори су се исплатили. Имена и подаци о нашим изворима за пројекат „Прва банка“ су и даље тајна, али овде је довољно да кажем да су успостављени прави контакти, тако да су извештачи дошли до ревизије. А са тим, и до више од 1.000 страна строго поверљивих извештаја и интерних евиденција које никада раније нису објављене и које су испитивачи из Централне банке сакупили током неколико година. И даље делује невероватно да смо дошли до ових докумената који осуђују. Они нас подсећају да узбуњивачи могу да се нађу свуда, у свакој области, без обзира на то колики се притисак врши на њих да ћуте. У основи, људи желе да виде да је учињена права ствар. Папири које имамо пружили су доказе да је Ђукановић користио банку своје породице као неку врсту личног банкомата за своје пријатеље, и преко ње је помагао учесницима у организованом криминалу у прању новца. Лако доступни кредити су им омогућили да покупују најбољу приобалну земљу на Јадранском мору. Извештаји су били праве банкарске тајне. Према закону Црне Горе, за откривање или објављивање тих докумената изриче се казна од седам до десет година затвора.

Наш други најтежи задатак – и највећа одговорност – након добијања евиденција логично је било да заштитимо наше изворе. И да заштитимо себе. Користили смо телефоне и SIM картице за једнократну употребу, никада нисмо помињали имена приликом дописивања или преко телефона, састајали смо се у унапред договорено време и на унапред договореним местима и пазили смо да не оставимо никакве трагове комуникације. И поред тога су ми претили током обуке за извештаче невезане за овај случај, коју сам држала у Црној Гори док је извештавање још било у току. По завршетку једне обуке неки човек је дошао у мој хотел у летовалишту Будви и рекао ми да ћу бити убијена. То је поновио неколико пута. У Црној Гори се до сада десило низ случајева пребијања новинара, а ниједан кривац није оптужен или ухапшен на основу истраге. Питао је колико вреде мој дан, година и живот. Одмах сам напустила земљу и од тада, сваки

пут када сам се враћала поштоване су строге мере безбедности које захтевају да се извештачи често јављају уредницима, да заказују састанке на јавним местима и да никада не иду сами или на непозната места да би се састали са изворима. Сваки документ који је добијен у оквиру пројекта „Прва банка“ је скениран и постављен на интернет. Ниједан никада није изнесен из земље на папиру. О овим и додатним мерама безбедности ће бити више речи у наставку овог текста.

Наш трећи задатак је била провера документованих доказа који су нам предати и даљи рад на основу њих. У овом случају, било је веома лако сазнати да су документи на папиру аутентични, али ипак смо морали да покушамо да лично разговарамо са службеницима, банкарима, регулаторима банкарског сектора и клијентима банке да бисмо информације отелотворили и да бисмо им дали људско лице. У већини случајева поседовање документованих доказа олакшава постављање директних питања.

ДА ЛИ МОЖЕТЕ ДА ВЕРУЈЕТЕ ОВОМ ЧОВЕКУ?

У многим случајевима провера је проблематична од почетка односа са узбуњивачем. Најчешће, они долазе код извештача као последњег уточишта, након покушаја да раде у оквиру система чији су део, да би исправили ситуацију за коју сматрају да је неприхватљива. Они долазе бесни, фрустрирани, понекад уплашени, углавном наоружани незамисливим количинама доказа. Могу да звуче као да су луди.

Кетрин Болковац је свакако испричала невероватну причу 2001. године. Њени шефови су чак рекли да је истражитељка УН за људска права била под стресом и нестабилна због рада на трговини људима, ради проституције у Босни након завршетка рата.

Госпођа Болковац је испричала извештачима Тањи Доми и Аиди Черкез да радници Уједињених нација и приватни извођачи, од којих су многи Американци, подстичу трговину људима ради проституције коју су она и њене колеге покушавали да зауставе. Уместо да гоне људе за кривична дела као што су држање у ропству и проституција, међународни званичници на високом нивоу прикривали су људе које је госпођа Болковац покушавала да доведе пред суд, одбацивали оптужбе против њих и штитили их. У најбољем случају су људи које је оптуживала били послати кући. Уместо њих, она је била отпуштена и оптужена да је преварила извођача који ју је ангажовао, на путним трошковима и накади за прековремени рад. Плашила се за свој живот и побегла из Босне. Они који воле да иду у биоскоп препознаће сценарио из филма Рејчел Вајс *Узбуњивач*.

Черкез и Доми су веровале госпођи Болковац, зато што им је обезбедила списе предмета, а колеге су поткрепиле њене информације и сложиле се

са њима и због тога што је њихово истраживање потврдило податке које им је госпођа Болковац рекла. Суд је на крају донео пресуду у парници поводом незаконитог отпуштања госпође Болковац и добитница Оскара ју је приказала као јунакињу. Исход није био тако добар за жртве сексуалног злостављања којима је покушала да помогне, а нико није у улоге извештача ставио филмске звезде. Ипак, обе жене су данас поносне на свој рад којим су скренуле пажњу света на оптужбе које је изнела госпођа Болковац.

УБЕЂИВАЊЕ СВЕДОКА КОЈИ ОКЛЕВА ДА ПРОГОВОРИ

Професор Џејмс Холингс, бивши извештач који сада предаје на Универзитету Маси на Новом Зеланду, проучавао је ову тему са психолошког становишта и тражио кључне факторе који покрећу особу да проговори као госпођа Болковац и Сноуден. У презентацији „Помозите им да проговоре“ одржаној на Глобалној конференцији истраживачког новинарства у Бразилу октобра 2013. године, Холингс је истражио ово питање тако што се осврнуо на случај Луиз Николас коју је као тинејџерку седамдесетих година прошлог века силовао полицајац у његовој земљи. Током следеће деценије група полицајаца ју је сексуално злостављала и силовала, али када је поднела званичну тужбу деведесетих година минулог века, морала је да гледа како полицијски службеници прекидају истрагу без предузимања икаквих мера. Када јој се један извештач обратио да би написао причу 2004. године, она је наставила даље са животом и није веровала да било шта може да се уради, посебно зато што је полицајац који је започео њено мучење тада био службеник на другом месту по важности у земљи. Али, како је Холингс рекао, била је љута и на крају је проговорила о полицајцима који су је злостављали.

Питао се које намерне радње новинари могу да предузму да помогну потенцијалним изворима да превазиђу страх и постану довољно љути да проговоре. Његови предлози су следећи:

„Немојте да притискате људе да се одмах обавежу да учине нешто. За доношење одлуке да ли треба проговорити потребно је време и планирање. Извештачи морају да изграде поверење и везу са извором као што је госпођица Николас. Морате да дозволите да извор нађе подршку заједнице, на пример од своје породице, од верника цркве или од других људи који су претрпели слично злостављање.

Такође, дајте им контролу. Извор треба да одређује начин и брзину којом ће да открива информације онако како жели. Имајте стрпљења.

Покажите извору да његов допринос може нешто да промени, да ће његова жртва нешто значити.

Изградите поверење тако што ћете показати ефикасност свог ранијег рада или информације које сте пронашли о случају у који је умешан узбуњивач. Поверење такође може да се изгради тако што ћете постати део поуздане групе узбуњивача или учествовати у њој, причати са његовом породицом, одлазити у његову цркву, итд.“

Холингс и остали верују да је Сноуден истински узбуњивач, односно да није бедни издајник каквим га је приказала Влада САД током глобалне потере за њим. Глен Гринвалд из *Гардијана*, један од двоје људи који су објавили његову причу, описује га као обзирног човека којег је искрено потресло масовно прислушкивање грађана у чијем успостављању и одржавању је помогао влади САД. Сноуден је – барем он тако тврди – покушао, али није успео, да убеди сараднике и надређене који су радили са њим у Националној агенцији за безбедност САД да предузму нешто пре изношења информација у јавност.

Гринвалд је новинарима на Глобалној конференцији у Рију одржаној 2013. године опширно причао о највећем „цурењу“ података о националној безбедности у историји. Према његовим речима, када се сусрео са Сноуденом и чуо његову причу, мучила су га следећа питања:

Да ли је искрен?

Да ли је нормалан?

Да није ово неки покушај да се уништи његов кредибилитет и кредибилитет новина за које ради?

Да ли су документи можда лажни?

Скептицизам је здрава реакција приликом сусрета са узбуњивачима. Гринвалд каже да га је у истинитост убедило шесточасовно испитивање иза закључаних врата. Како је описао, он и ауторка документарних филмова Лора Поитрас напали су Сноудена и жестоко га критиковали да би тестирали његову веродостојност. На крају су закључили да су његови мотиви они које је навео. Савест га је подстакла на то да делује, тврди Гринвалд.

ДАВАЊЕ ИМЕНА

Гринвалд је рекао да никада није сматрао да је одлука да се Сноуден идентификује као одавач информација била његова – то је одлучио Сноуден. Он је осећао обавезу да се постара да Сноуден зна шта ће се десити када буде идентификован. Овај случај је супротан норми новинарства – да се главним изворима дозволи да се крију иза анонимности. „Дубоко грло“ познат из афере „Вотергејт“ седамдесетих година прошлог века био је заштићен деценијама након што је пружио новинарима *Вашиингтон пост* информације на високом нивоу. Извештач *Њујорк Тајмса* и специјалиста

за националну безбедност Џејмс Ризен је сада изгубио низ судских спорова да би избегао сведочење у суђењу за шпијунажу против агента ЦИА Џефрија Стерлинга. Стерлингова сумњива шпијунска активност била је пружање информација Ризену за књигу о активностима САД на Блиском истоку. Извештач тврди да ће пре отићи у затвор него открити извор својих информација.

Име редова Челзи Манинг није било наведено у Викиликсовим откривањима. Њена умешаност у предавање стотина хиљада страница докумената требало је да остане тајна. Али Челзи Манинг је давала довољно осуђујућих изјава приликом четовања на интернету, па је лако откривена. Након тога је имала ужасан третман, провела је месеце у самици и на суђењу пред преким судом које је завршено осудом на 35 година затвора. Не зна се тачно колико је особље Викиликса припремило Челзи Манинг за дискрецију и ћутање.

Такав скуп и компликован правни поступак је могућ када рад са узбуњивачима није случајан. Владе као што је Обаин режим одвраћају будуће узбуњиваче и застрашују новинаре тако што прогоне прекршиоце као што су Сноуден, Стерлинг и Манинг. Осим тога, случајеви националне безбедности утицали су на узбуњивање на нижим нивоима и у приватним агенцијама.

Џереми Дир, бивши начелник Националне уније новинара у Уједињеном Краљевству, је у истом духу навео да ће без заштите узбуњивачи престати да иступају у јавности, а златно правило новинарства је „да не издајемо наше изворе и да смо спремни да одемо у затвор да бисмо подржали тај принцип“.

ЗАЛАГАЊЕ ЗА УЗБУЊИВАЧЕ И ЗАКОНОДАВСТВО О УЗБУЊИВАЧИМА

Transparency International, глобална организација за борбу против корупције са седиштем у Берлину, већ неколико година подстиче примену свеобухватног законодавства о узбуњивачима у земљама широм света. Приступ који организација заступа у погледу одговорности за заштиту људи који укажу на незаконито поступање требало би проширити са новинара на друштво, којем узбуњивачи у ствари служе. *Transparency International* сматра да је овај приступ најбољи начин да се узбуњивачи заштите од малтретирања, стављања на црну листу, одмазде и других веома честих казни. Бољи закони и едукација јавности о њима у којој би новинари могли да помогну створили би јаснију слику о узбуњивачима у очима јавности. Уместо као тужибабе и шпијуне, можда би било боље да их посматрамо као људе који служе јавности – људе који храбро поступају и жртвују се да би искоренили корупцију.

ДИГИТАЛНИ УЗБУЊИВАЧИ

Сасвим случајно, напори новинара и људи који се боре против корупције да се узбуњивачи боље заштите и да се сакрију њихова имена дешавају се истовремено са технолошким кретањима због којих идентитет узбуњивача није значајан, а можда уопште и није потребан. Одавачи информација који нису идентификовани не могу да буду кривично гоњени. Метаподаци могу да пруже довољно информација и дојава новинарима да саставе приче без потребе да се именује извор.

Викиликс је указао на начин за анонимно „цурење“ података на који документи могу да се шаљу и мало људи осим администратора Викиликса би знало ко је извор. Напреднија технологија брзо води до „цурења“ података којима не може да се уђе у траг. Магазин *Њујоркер* је недавно увео *Strongbox* као алтернативу за електронску пошту за читаоце и одаваче информација који желе да разговарају са уредницима. Обећање овог магазина о приватности је интересантно:

Strongbox магазина *Њујоркер* је осмишљен да вам омогући да комуницирате са нашим ауторима и уредницима уз већу анонимност и безбедност од оне коју пружа уобичајена електронска пошта.

Када посетите или користите наш јавни *Strongbox* сервер на адреси <http://tnysbtbxsf356hiy.onion>, *Њујоркер* и наше матично друштво, *Condé Nast*, неће забележити вашу I. P. (интернет протокол) адресу нити убацивати сдржаје трећих лица или слати „колачиће“ (cookies) на ваш претраживач.

Strongbox сервери су под физичком контролом *Њујоркера* и *Condé Nast*, физички и логички одвојеној области у безбедном центру података. *Strongbox* сервери и мреже не деле никакве заједничке елементе са инфраструктуром *Њујоркера* или друштва *Condé Nast*.

Strongbox је пројектован тако да може да му се приступи само преко „сакривеног сервиса“ на поверљивој и анонимизованој платформи TOR-а, која је постављена да сакрије вашу онлајн и физичку локацију од нас и да пружа потпуно шифровање ваше комуникације са нама с једног краја на други. На овај начин се обезбеђује већи ниво безбедности и анонимности у вашој комуникацији са нама од нивоа безбедности и анонимности који пружају стандардна електронска пошта или шифровани веб-формати. *Strongbox* не пружа савршену безбедност. Остали ризици су, на пример, ако делите своје јединствено шифровано име или ако је ваш рачунар угрожен, тако да све активности, укључујући и комуникацију преко *Strongbox* сервера, треба такође сматрати угроженима.

Систем се даје на коришћење у виђеном стању, без гаранција или изјава и корисници га користе на сопствени ризик.

ЗАШТИТА ИЗВОРА

Мало је вероватно да ће, без обзира на технолошки напредак, извештачи икада радити у потпуности без рачунара. Када се узбуњивачи обратe медијима, охрабрујемо их да нам верују да ћемо поступати у њиховом интересу и морамо то да урадимо. Ево како то треба да урадимо.

Треба да се састајемо са њима само на безбедним локацијама, изван њихових канцеларија и места где обично проводе време. Смањите могућност да их шефови или сарадници виде да се састају са извештачем. Будите сигурни да вас нико не прати. У САД, извештача мреже „Фокс“, Џејмса Розена, пратили су федерални агенти који су сумњали да добија информације од Стивена Џин-Ву Кима, запосленог у Стејт департменту. Пратили су време када је долазио и одлазио из Стејт департмента, и поредили су их са временом када је Ким долазио и одлазио. Такође су прибавили евиденцију његових телефонских разговора.

Лично, често одређујем места састанка унапред са извором и никада их не помињем преко телефона или у комуникацији путем електронске поште.

Никада не смемо да телефонирамо у њихове канцеларије, да остављамо поруке њиховим секретарицама или колегама. Ако морам да позovem, ја често само купим нову SIM картицу, обавим позив и бацитим је. На овај начин не остављам трагове позива са мог броја телефона, ако неко икада дође у посед евиденције мојих телефонских разговора. Други добри начини комуникације су коришћење бесплатних сервиса за позивање на интернету као што је *Viber*. Такође, морамо да научимо узбуњиваче да не зову наше канцеларије или да нас не зову на мобилне телефоне из својих канцеларија, или са личних бројева. Параноја је као и скептицизам добра емоција у односима између новинара и узбуњивача.

Ово су ствари које морамо да радимо у стварном животу, а што се тиче интернета, то је нешто сасвим друго. Челзи Манинг је показала да је потребно да извори не користе себе за чет. Али, праћење људи преко интернета је још лакше него у стварном животу, а дигитални трагови могу лако да се читају годинама.

Никада не постајем пријатељ са узбуњивачима на фејсбуку (Facebook) или на гуглу+ (Google+), никада их не пратим на твитеру (Twitter), не повезујем се са њима на мрежи линкедин (LinkedIn) нити причам са њима преко скајпа (Skype). Све то оставља трајне трагове на интернету који могу да се прате.

Уместо тога, ако морам да причам са узбуњивачем преко интернета, ја направим заједнички налог електронске поште, дам му корисничко име и лозинку. На овај начин обоје имамо исти приступ. Никада не шаљемо стварне поруке електронске поште, већ само чувамо напомене као нацрте и бришемо их након што их прочитамо. Нема трајних трагова.

Често правим налоге електронске поште на сервису хашмејл (Hushmail), који пружа шифровање и обезбеђује да сва комуникација буде кодирана. Регистрација је бесплатна, а сервис је готово савршено безбедан.

Изворима говорим да приступе том налогу из интернет кафеа или да користе функцију тајног претраживања која омогућава претраживање без чувања информација о сајтовима и странама које сте посетили.

То ипак није довољно. Зато често људима са којима радим предлажем да користе TOR (Third-generation Onion Routing). Он штити тако што комуникације пребацује по дистрибуираној мрежи релеја којом управљају волонтери широм света. То спречава особу која посматра интернет конекцију да види које веб-сајтове посећујете и спречава веб-сајтове које посећујете да сазнају вашу стварну физичку локацију.

Такође, не дозволите да вас једноставне речи открију. Када причате са колегама извештачима, другим изворима или службеницима о тајном извору, пазите да случајно не кажете „он“ или „она“. Немојте да помињете градове у којима живе или било које друге информације које могу да се искористе за идентификацију особе која прича са вама. У ствари, приликом извештавања добра је пракса да се уопште не говори о самој причи, а камоли о појединачним изворима. Осим поузданог уредника, нико други не мора да зна на чему радите, а што мање људи зна, мања је шанса да ће информације процурити. Приликом објављивања, једнаку пажњу је потребно посветити подацима на основу којих могу да се идентификују извори. Пазите да не буде дат ниједан траг за стварно идентификовање у опису занимања, пола или чињеничних података.

Када се велика прича објави, гледаоци, слушаоци и колеге извештачима увек постављају исто питање. Ко је био ваш извор? Иако сте поласкани пажњом, немојте дозволити да људи почну да нагађају. Једноставно, одмах прекините дискусију. Двадесет питања је забавно, али ово није игра.

ПРЕТЕРАНО ЗБЛИЖАВАЊЕ

Тесно сарађујете на строго поверљивој причи са великим последицама, осећате се угрожено, штитите идентитет извора, он је ваш сарадник. Потребни сте једно другом. Под таквим околностима лако можете превише да се зближите са извором. Под тим подразумевам да је изазов да се пређе линија професионалног односа између извештача и извора и почне да се размишља више о извору него о читаоцу.

Гринвалд је одбио ову идеју када су га извештачи у Бразилу питали о томе. Он каже да одбија правила понашања извештача која је поставила струка која је постала изузетно корумпирана. Гринвалд је блогер новог новинарства. Не смета му да даје своја мишљења писаним путем и да се превише

приближи Сноудену. „Нећу да се претварам“, рекао је, „да сам робот или да не подржавам оно што је урадио. Подржавам. Или да ме није брига за њега“. Каже да, исто као и Сноуден и као што би сви новинари морали, верује у транспарентност и одговорност.

Ово није преовлађујуће мишљење међу истраживачким извештачима. Већина верује у принципе које Гринвалд подржава и такође чувају своје изворе, посебно оне који преузимају посебне ризике. Али се не спријатељују са својим изворима. Они од почетка стављају до знања да су захвални на бесплатним информацијама и дојавама, могу да оду на кафу или на ручак. Могу да шаљу захвалнице и поруке електронске поште и да се распитују како су деца извора, али такође подсећају извор да не могу да размењују посебне услуге. Ако извор икада буде умешан у сумњиве послове или буде осумњичен, биће испитиван у потпуности и поштено, као и људи за које је рекао известиоцу да их прати.

Истраживачки извештачи никада не смеју да позајмљују новац или примају било какве поклоне од извора. Извори и извештачи не треба да деле улазнице за утакмице и концерте, не треба да иду заједно на путовања, не треба да деле ствари које пријатељи обично деле. Оговарање, забављање или дружење са извором одаје утисак – у случају да заиста није тако – обавезујуће везе и пристрасности. То је опасно. Не потврђујемо и не проверавамо све што нам пријатељ каже. Ми стајемо на страну пријатеља, чувамо му леђа. То не може да се деси са извором.

На конференцији одржаној 1999. године, чији је спонзор била Ниман фондација, истраживачки извештач и добитник Пулицерове награде Дејвид Барстоу причао је о раду са изворима. Он брине да не уступи превише контроле над причом изворима, посебно инсајдерима-узбуњивачима који имају приступ некој институцији какав он нема. Барстоу је истраживао Националну баптистичку конвенцију. Он је дао савет: „[Као извештач] морате јасно, стално, сваки дан да знате која је ваша агенда и да јасно ставите до знања овим људима да ваша агенда нема никакве везе са њиховом агендом. Ако се интереси преклапају, одлично. Нека буде тако. Али никада, никада, никада немојте да дајете било коме [ко је извор] име адвоката. Немојте да им дајете савете. Немојте да им говорите која ће бити ваша следећа прича. Морате у потпуности да поштујете правила, тако да никада не будете у положају да се осећате угрожено...“

ЗАНИМЉИВИ ИСПИТИВАЧИ И САВЕСНИ АУТОРИ ДОБИЈАЈУ ДОБРЕ ИЗВОРЕ

Мислим да је у овом закључном одељку важно продискутовати мало о томе зашто код неких извештача долази толико добрих извора и узбуњивача. Део тога је последица престижа у послу. Највеће новине и мреже ће

привући узбуњиваче својим тиражом и гледаношћу. Извештачи који су се специјализовали за одређену област и који су у досадашњем раду били доказано успешни биће магнет за друге који желе да испричају сличну причу. Док је још био у двадесетим годинама, извештач из Београда и добитник Награде за новинарство Стеван Дојчиновић стекао је репутацију извештача са којим могу да причају криминалци. И они стварно разговарају са њим. То није зато што га сматрају slabим, напротив, он је аутор који се бори против организованог криминала и корупције. Разлог је што је он фасциниран процесом и техникама криминала. Он жели да зна зашто и како људи функционишу, па ради свој „домаћи задатак“. Овај извештач добија документације и разговоре са званичницима, а онда пита актере својих прича шта се дешава. Они немају други избор него да проговоре.

Сматрала сам да боље радим са изворима на папиру него са људским изворима – док нисам почела да испитујем хрватског рибара и бизнисмена због приче о узгајању туна, пре две године. Схватила сам да сам добар испитивач зато што добро радим са документима на папиру, посебно пословним евиденцијама. Не организујем разговор док не сазнам све. Знам више него особа са којом ћу да причам. И то се види. Не могу лако да дају погрешан или површан одговор. Одмах задобијам њихово поштовање и пажњу зато што сам паметна, са њиховог становишта, и заинтересована за област којом се они баве.

Још један амерички добитник Пулицерове награде, истраживачки извештач и уредник Ерик Налдер, написао је неке савете о испитивању који су се годинама користили у обукама за извештаче широм света. Он их је назвао „Опуштање усана“. Ево како он види разговор са извором: „То је наизглед свакодневан али усмерен разговор који откључава закључана врата, организује разбацана сећања и продире у одаје приватности. Ова вештина је и уметност и наука.“

Неки од његових најбољих савета којих се придржавам ја и сви добри новинари:

„Планирајте разговоре... Мој уопштени савет: на почетку истраживања испитујем некога ко поседује кључно знање да бих тестирао дојаву или теорију. Затим радим од периферије ка унутрашњости, односно прво причам са сведоцима на ивицама догађаја, а потом прелазим на особе које се налазе све ближе централном делу (осим када журим, а тада овај поступак користим обрнутим редоследом). Волим да испитујем људе на месту где раде оно о чему пишем. Међутим, узбуњиваче и циљне особе које се двоуме је најбоље контактирати код куће. Можете да смирите нервозан извор тако што ћете се прошетати са њим. Састанак на ручку захтева да ваш предмет проведе најмање један сат са вама. Диктафон може у почетку да изазове нервозу, али нервоза ће нестати за време разговора.

Никада немојте да се расправљате због оклевања особе да прича, већ испитујте њене страхове. Понекад ће сами себе убедити да су погрешно схватили опасности. Одговорите на њихово 'не могу да коментаришем', тако што ћете објаснити да вам је потребна њихова помоћ и тако што ћете им рећи (ако можете то искрено да кажете) да разговор са вама није ништа посебно, зато што контактирате много људи и зато што сте ту да бисте нешто научили. Изразите све ово нежним али неумољивим тоном и на тај начин претворите њихова одбијања у схватање могућности. Предложите алтернативе. Управљајте ситуацијом. Учините да разговор тече. Одговорите на, 'плашим се да коментаришем', са мало саосећања и уверавања (али уверавање мора да буде искрено). Слушајте које бриге имају људи и схватите их. Предложите лакше задатке као што су: 'само опишите свој посао' или 'причајте ми о вашем граду'. Касније ћете доћи до тежих ствари.“

ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У СЛУЖБИ УЗБУЊИВАЊА – СТВАРАЊЕ ПЕРУНА

Аутор **Предраг Благојевић**¹

Корупција се прилично тешко открива. Готово да је невидљива и веома често је за то потребан човек изнутра, који ће дунути у пиштаљку или повикати: „Лопов!“

У Србији се и даље сам појам корупције везује најчешће за државне институције и јавна предузећа. Али, иако у том сектору ради огроман број људи, веома мало њих је спремно да упозори на кршење закона.

„Риба буде упецана зато што је отворила уста“ – ово је аксиом из једне од занимљивијих примерака књига типа *Менаџер за 15 минута*. Ово је истовремено и једно од златних правила запослених у државном сектору. Просто се зна да ако онај ко буде проговорио, и за то се буде сазнало, у најбољем случају може да рачуна с лошијим радним местом.

Случај „Друмска мафија“ већ је нанео огромну штету читавој идеји борбе против те пошлости зване корупција. Човек који је имао петљу и јавно упро прстом прошао је кроз праву агонију.

„Што ја да си губим пос’о, кад немам вајду?“, овако би вероватно размишљао просечан Нишлија када би се нашао у сличној ситуацији. Са друге стране, они који су спремни на крађу, на шта се корупција на крају своди, очито има солидан мотив, односно корист од целе операције. Чак и кад медији открију причу и објаве је, све се најчешће завршава на томе. Ту-жилаштво и полиција мудро ћуте. Што би рекли, не мешају се у свој посао... и ствари изгледају прилично безизлазно.

Ипак, искуство рада у редакцијама нишке ТВ5 и *Јужних вести* показује да ствари нису црно-беле.

1 Предраг Благојевић је уредник интернет медија „Јужне вести“ (www.juznevesti.com). Благојевић је добитник награде за етику и храброст „Душан Богавац“ за 2013. годину коју додељује Независно удружење новинара Србије.

Грађанима је често довољно дати бар мало наде, охрабрити их и чуда се дешавају.

По неписаном правилу кад год бисмо у *Јужним вестима* објавили текст о корупцији у неком јавном предузећу, у наредних сат-два могли бисмо да очекујемо додатне информације у вези с том темом. Најчешће кроз коментаре у стилу „Кад сте већ започели, проверите и са ким је тај-и-тај потписао уговор о томе-и-томе...“, „Ма, тај је ситна риба, а његов шеф у дилу са тим-и-тим инспектором ради то-и-то...“ или просто стигне мејл са скенираним рачуницама за куповину неког егзотичног алкохолног пића, и то у количинама које тешко да могу да се потроше у просечном кафићу.

Теме најчешће крећу од гласина или информација које у редакцију стижу с електронских адреса – имејлова типа: *eliotnes018@gmail.com*, *insajder@mail.ru*, *insajderinsajder@hotmail.com...*, другим речима, са измишљених налога креираних само да би се новинарима доставила жељена информација.

КАПИСЛА

Тако смо почетком новембра 2009. добили имејл у коме је наведено да је Милан Јовановић, широј јавности познат под псеудонимом Strongman, а нишкој као Милан Животиња, познати блогер и у то време извршни директор ЈКП „Тржница“ Ниш, добио плаћено одсуство. Добро, разуме се, сви повремено затраже неплаћено због неке обавезе, одмора или неке „тезге“. Да, али овде је реч о плаћеном одсуству које је одобрено директору!

Послали смо „Тржници“ захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја и после десетак дана добили документ којим се Јовановићу одобрава ни мање, ни више него 60 радних дана одсуства које ће плаћати порески обвезници, што испадне безмало три месеца. Посебну пажњу привлачио је формални разлог за такву одлуку: извршном директору је „смањен обим посла на радном месту“?!

Директор „Тржнице“ нам је објаснио да је плаћено одсуство начин уштеде у том предузећу, а Јовановић то није желео да коментарише. Ипак, врло брзо након тога исти извор нам је јавио да се извршни директор вратио на посао.

Нови текст – „Јужне вести вратиле директора на посао“, а формално образложење је било да се „повећао обим посла“ на том радном месту.

Убрзо је стигао нови мејл. Овог пута с нове адресе, па је претпоставка била да аутор није исти.

„Милан Јовановић није једини који је добио плаћено одсуство. Таквих има преко 30, а међу њима има људи из врха предузећа.“

Поново послат захтев и поново се испоставило да је вест тачна.

„Уштеда кроз плаћени нерад“ – испоставило се да је само у 2010. донето чак 40 решења по којима су запослени били упућивани на одсуство током којег су примали незнатно умањене плате.

Неколико дана након објављивања тог текста стигао нам је мејл од „старог извора“. Наравно, информација је проверена и испоставило се да је тачна.

Неко је са фиксних телефона „Тржнице“ у радно време позивао *hot-line*, *tarot* и сличне телефонске сервисе, и тако за свега месец дана направио рачун од 1.600 евра.

Очито задовољан јер су све информације које нам је доставио биле тачне, исти извор упозорио нас је да један од шефова у чуварској служби уцењује, односно тражи новац стражарима како им не би често мењао локацију на којој раде. Нажалост, овде смо му одговорили да нисмо у могућности да проверимо те наводе.

Ипак, непуних месец дана касније полиција је ухапсила функционера „Тржнице“, и то у тренутку када је од једног од стражара примао мито.

Након тог догађаја никада више нисмо добили мејл од тог извора. Чак смо покушали да га контактирамо трагајући за новим причама, али без успеха.

Овај случај ми је био занимљив из неколико разлога. Први пут сам се сусрео с анонимним извором који је неколико месеци у континуитету комуницирао с нама. Увек нам је давао потпуно тачне информације, али никада нисмо имали потребу да га питамо за име, затражимо да се упознамо с њим или да нам остави број свог телефона. Човек нам је неколико пута указао на корупцију, ми написали текстове о томе, и то је то. Више се није јављао.

„ВЕЛИКИ ПРАСАК“

Текст чијим су објављивањем *Јужне вести* званично отпочеле свој рад био је „Манипулације на нишком аеродрому“ (29. јануар 2010. године). Био је то велики успех из неколико разлога.

Осим што је на основу њега тужилаштво покренуло истрагу и убрзо подигло оптужницу против директора Аеродрома, добили смо и годишњу награду за истраживачко новинарство, што је била прва новинарска награда у Србији за текст објављен на интернету.

Али, осим тога, тај текст је послужио и као повод, неком ко је очито био упућен у ситуацију, да нам укаже на то да је готово идентичан образац за куповину опреме и софтвера за ГПС контролу возила употребљен и у „Водоводу“, иначе највећем нишком јавном предузећу (16. април 2010. године).

Оба случаја привукла су велику пажњу јавности и, уз још неколико других, помогла су нам да у јавности створимо имиџ медија који се не боји да отвори и „забрањене“ теме.

Често смо то наводили као успех у разговорима с потенцијалним донаторима.

Управо тај детаљ већ јула 2010. показао се као веома битан.

Експерт једне од највећих светских медијских кућа, који није дозволио да се његово име овде објави, тражио је од директора *Јужних вести* Витомира Огњановића и мене да му укратко представимо медиј који водимо. Све, од финансија и уређивачке политике до наших програмских приоритета, пре свега истраживачког новинарства.

Након безброј питања на која смо ми увек имали спремне одговоре, на крају је питао: „Добро, а како ви штитите идентитет ваших извора?“

Објаснили смо му да није било потребе за скривањем било чијег идентитета јер га ни ми нисмо знали. Али, он нам је илустровао проблем на једном примеру.

У то време је био судија на конкурс једне од најпрестижнијих фондација, која је одлучивала о додели новца иновативним пројектима за унапређење новинарства. О озбиљности саме фондације довољно говори чињеница да су у то време додељивали грантове вредне између петсто хиљада и милион америчких долара.

Како нам је тада објаснио, један од пројеката пристиглих на конкурс звао се *Wikileaks*. У време када смо ми причали о тој теми Викиликс је већ био главна тема светских медија. Иако активни неколико година уназад, људи који су водили тај сајт затражили су тада финансијску помоћ те фондације. Ипак, како нам је објаснио, одбијени су због једног детаља – нису предвидели заштиту идентитета грађана који би им достављали документацију!

Шта је, заправо, био проблем?

Закон о електронским комуникацијама, који је тек био усвојен (јун 2010), дао је могућност држави, односно безбедносним агенцијама да виде буквално све комуникације грађана у Србији.

Формално, омогућен је био увид у такозване „задржане податке“. Практично, БИА или ко већ, могу да виде сву нашу електронску комуникацију. Истина, није дозвољено да без наредбе суда слушају телефонске разговоре или читају имејлове, али могу да виде скоро све остало.

Закон држави даје могућност, између осталог, да види када је и коме послат СМС, с великом прецизношћу зна чак и место где се налазио пошиљалац а где особа којој је порука послата. А, често и без увида у садржај те поруке много тога може да се сазна... Слично је и с телефонским позивима. Могу да виде када је неко и кога звао, колико је трајао разговор, као и тачну локацију оба саговорника.

На основу тих података аналитичар безбедносне агенције може много тога да види, чак и ако не слуша разговор или не чита поруку.

Врло баналан пример био би: неко има могућност да просто надгледа ко све шаље поруке на имејл redakcija@juznevesti.com или на мој приватни имејл.

Такође, ако смо нека особа и ја у 2.30 ујутру више од 20 минута разговарали преко мобилног телефона, а обоје били у својим становима, реално је да се закључи да та комуникација ипак није потпуно службена, односно да се познајемо и да смо чак и прилично блиски.

Или, ако виде да је особа с којом сам се тог-и-тог датума у 11.20 часова дописивао преко SMS-а све време била у канцеларији градоначелника Ниша, док сам ја био у својој редакцији, логично је да се претпостави да сам прилично близак с том особом чим размењујемо поруке током састанка са првим човеком града.

Све то у неким ситуацијама може да укаже на идентитет новинарског извора.

Управо на то се односило питање: „А, како ви штитите идентитет ваших извора?“

Дакле, суштина није била у томе да ли ми знамо ко је извор и да ли ћемо то некада некеме да кажемо, него да чак и када ми не знамо с ким комуницирамо, држава то може да зна!

Али, чак и да занемаримо то шта може држава, односно да пођемо од претпоставке да државни органи раде у интересу свих грађана, шта ћемо с оператерима, посебно с интернет провајдерима? Тешко да било који правни акт у Србији дефинише могућност да провајдери интернета виде шта ми све радимо на глобалној мрежи, односно омогућава да се утврди да ли је неко ту могућност користио.

КАКО ТУ ЗАШТИТИТИ ИДЕНТИТЕТ ИЗВОРА?

Ако знамо да у Србији не постоји закон, нити било који други пропис који може да заштити особу која указује на корупцију од каснијих непријатности – од вређања и мобинга до нечег много озбиљнијег – потрудимо се да бар с техничке стране то учинимо.

Тако смо дошли на идеју да креирамо рачунарски програм који ће омогућити анонимну комуникацију са грађанима који желе да нам нешто дојаве или доставе неки документ, а не желе да се њихов идентитет открије.

До идејног решења смо дошли у сарадњи с експертима – људима који су директно били везани за Викиликс.

Један део проблема у старту смо решили. Препоручили бисмо грађанима да користе већ опробани софтвер познат под називом TOR. Реч је о програму који је и Викиликс (WikiLeaks) препоручивао онима који би желели да им доставе документацију. Он служи за анонимно сурфовање интернетом, што у великој мери онемогућава да било ко сазна које сте сајтове посећивали, на којим форумима били, с ким се дописивали...

Међутим, то није било довољно. Просто, узбуњивач анонимно сурфује, али како да ступи у контакт с нама а да остане анониман? ОК, може да отвори привремени налог на Gmail-у, Yahoo!, Mail.ru или где већ. Може да отвори и лажни налог на Фејсбуку. Али, ако неко надгледа нашу пошту (inbox), моћи ће да види с ког имејла нам је стигла дојава, па да онда почне да посматра и налог с којег је порука послата. Пратећи активности на тој електронској адреси, безбедносне службе релативно лако могу да открију идентитет његовог власника.

Тако смо дошли на идеју да створимо нови систем који ће служити за анонимну комуникацију.

Почетком 2011. преко „TOR project-а“ ступили смо у контакт с једним од кључних људи те организације, Џејкобом Еплбаомом (Jacom Appelbaum). Џејкоб је у то време био у фокусу јавности јер је неколико месеци раније, док су светске полиције трагале за Џулијаном Асанжом, на познатој „хакерској“ конференцији названој *Норе* (срп. нада), управо он представљао Викиликс.

НИШ–НИШ ПРЕКО СИДНЕЈА, ЧИКАГА, ВЛАДИВОСТОКА...

Први контакт успоставили смо преко имејла, али смо убрзо добили инструкције за даљу комуникацију – да иде кроз заштићене канале. Генерално, допала ми се та мистичност, осећај да радимо нешто што нас смешта „испод рада“, али суштински ме мало умарало то претеривање и инсистирање на таквим стварима, да не кажем ситницама.

Џејкоб је тада предложио да се и рачунар на коме ће се налазити софтвер на коме радимо не налази у нашој редакцији. Тачније, његов предлог био је да тај програмчић инсталирамо на рачунару који би се налазио у другој земљи, по могућству која нема обавезу да поступа по захтевима Интерпола.

Решења су заправо била само два – Исланд и Панама. Једино тако би били сигурни да, на пример, не би могло да се деси да српска полиција, или чак и суд затраже увид у податке из тог рачунара и да до њих и дођу. Па, чак ни преко Интерпола. Одабрали смо Панаму.

Наравно, то није значило да неко од нас мора тамо да путује да би закупио простор на неком серверу. То се ради преко интернета.

Ипак, убрзо смо закључили да би најбоље било да Џејкоб и лично дође у *Јужне вестии* и с нама проведе три недеље, колико смо проценили да ће бити потребно да се систем оспособи.

Нажалост, у време када је Џејкоб био слободан да дође у Србију, ја нисам био у земљи. После тога су се његове обавезе интензивирале. Да не бисмо губили на времену, у Ниш је на крају допутовао Џејкобов сарадник Артуро Филасто.

Рад с Артуром био је за мене потпуно ново искуство. Као новинар, навикао сам на најразличитије људе. Сваког дана сам их сретао. Али, ово је било нешто потпуно ново. Млад, мршав, неуредне фризури, округлих наочара... ма, исти Хари Потер. А, притом, кад га погледаш у очи, стичеш утисак да му видиш јединице и нуле како иду горе-доле, као у филму *Matrix*.

Са собом је носио свој лаптоп „MacBook Pro“, на који је, чини ми се, бар десет пута укуцавао различите шифре да би могао да ради на њему. Притом, сваки пут када би излазио из наше редакције, која је, иначе, била у приземљу зграде, да би запалио цигарету, Артуро је гасио свој рачунар, стављао га у ранац, ранац стављао на леђа и тако излазио на цигарет-паузу.

Скренули смо му пажњу да нема потребе да све то ради, да нико од нас нема потребу да завирује у његов рачунар, али је он само климнуо главом и слегао раменима у стилу „Ма, верујем, али...“, и поново стављао рачунар у ранац и одлазио да запали.

Посматрајући и слушајући га, схватио сам колико озбиљно схвата то што ради, односно колико заправо могућности за евентуалне „безбедносне ризике“ постоји.

КРШТЕЊЕ

Систем је после десетак дана био постављен и спреман за рад. Било је потребно да му дамо име.

Тражили смо нешто кратко, јасно, једноставно, да није превише коришћено, да се, што би рекао Вук, чита како је написано, а пише како се изговара, односно да нема „енглеска“ слова као што су *q, w, x...* Размишљали смо тада и о кампањи у оквиру које ћемо промовисати идеју да нам се грађани обрате и пријаве корупцију, а да остану „невидљиви“. Његов назив заправо би био део интернет адресе на којој би се налазио сајт преко кога би се корупција пријављивала, а који би био написан испред адресе *Јужних вестии*.

Било је ту разних идеја. На пример, „Миле из Еи“, легендарни измишљени лик из златног доба Електронске индустрије Ниш, којег су знали сви живи. Адреса би се лако писала: *mile.juznevesti.com*. Размишљајући о кампањи

током које бисмо позивали грађане да пријаве корупцију, кренули смо од тога да би Миле био неки симпатичан, доброћудан, седи чикица са брковима и у плавом, радничком комбинезону, кога сви воле и сви му се поверавају, а он најбоље зна шта даље с проблемима које види. Али, то није прошло.

Време је пролазило, пробијали смо рокове за покретање сајта, а право решење нисмо имали. Ако ништа креативно не смислимо, биће *tor.juznevesti.com*.

Буквално 10 минута пре истека рока који смо сами себи поставили појавила се идеја – Перун!

Сама чињеница да је у питању старословенско врховно божанство изазива некакво страхопоштовање. Међутим, много нам је била занимљивија друга ствар. За разлику од већине других богова за које се веровало да људе кажњавају у загробном животу, за Перуна се веровало да зле људе, криво-клетнике, лопове... кажњава док су живи. У давна времена, када није било уговора, људи су се за поштовање договора заклињали управо Перуну.

Он је био бог муња и громава, претеча данашњег Светог Илије.

Наравно, није нам био циљ да се везујемо за религију, али је симболика била јасна – желимо да они који буду умешани у корупцију буду кажњени док су још живи или још боље док су на власти.

ПЕРУН

Четвртог јула 2012. Перун је почео с радом.

Национални медији о томе су извештавали као о „Нишком Викиликсу“, што је у великој мери допринело да велики број грађана чује за могућност да анонимно пријаве корупцију.

Већ првог дана добили смо десетак дојава. Нажалост, само је једна била „употребљива“, односно проверљива. Све остале биле су приче о насиљу у породици, приче о партијским прелетањима или једноставно случајеви које новинари не могу доказати. Водећи се правилом у *Јужним весџима* да вест није оно што новинар зна, већ оно што може да докаже, није било велике користи од већине дојава.

Та, једна вест коју смо добили односила се на нишки „Водовод“. Грађанин који нам је послао информацију написао је да, тада још актуелна, власт (која се променила свега 10 дана касније) ужурбано запошљава своје високе функционере у државним предузећима који су до тада били на јавним функцијама и који би, након формирања нове власти, остали без посла.

Уз дојаву, грађанин нам је доставио и копије уговора о запослењу неколико јавности добро познатих имена. Није било времена да проверавамо

аутентичност уговора јер се очекивало да сваког часа буде озваничена нова власт у граду, што би само убрзало партијска запошљавања.

Уместо тога, позвали смо директора „Водовода“ и затражили коментар. Испоставило се да су сви подаци били тачни. Две недеље касније објавили смо текст „Страначко запошљавање у Водоводу“.

Тих дана добијали смо велики број дојава, али је било све више оних које смо тешко или никако могли да докажемо. На пример, да је директор локалне библиотеке као секретарицу запослио своју љубавницу или да саобраћајни полицајци у Пироту добијају новац од власника кафане да „не дирају“ одређене аутомобиле који су непрописно паркирани испред тог угоститељског објекта.

Наравно, било је ту и доста предлога за извештавање или питања у вези с разним темама – од тога „због чега не питате шта се дешава са изградњом новог клиничког центра“ до креативних идеја за извештавање о непотизму на факултетима, где су често деца асистенти на предметима својих родитеља и слично.

Наравно, анализирали смо предлоге и проверавали их.

Тако смо дошли и до приче о електронском билборду, такозваном ЛЕД-панелу, који је постављен непосредно испред споменика ослободиоцу Ниша у Првом светском рату, војводи Петру Бојовићу, код Градске куће у центру Ниша. Поред тога, упозорио је анонимни извор, тај светлећи панел није поседовао потребну дозволу Општине.

Проверили смо, све је било тачно. Резултат тога био је налог општинске инспекције да се екран помери неколико метара у страну о трошку власника, који је морао да плати и потребну таксу.

Уз националне медије који су похвално писали о „Перуну“, ми смо га рекламирали и преко билборда, поделом флајера по граду и кампањом на Фејсбуку. Сигурно је то утицало на грађане да нам у све већем броју шаљу информације о проблемима, али и о корупцији.

Тако смо добили дојаву да Јавно предузеће „Дирекција за изградњу града“ обавља реконструкцију централног градског трга без потребних дозвола, а да грађевинска инспекција не реагује.

Наиме, на челу инспекције био је функционер Уједињених региона Србије, чији је председник у Нишу био директор Дирекције.

КОЦКА (GAMBLE)

Ипак, једна од прича посебно ми је остала у сећању. Грађанин који нам је послао информацију насловио је као „Афера индекс и у Нишу“, алудирајући на добро познату корупцију с крагујевачког Универзитета.

Наводно, један студент је неколико месеци раније одбранио дипломски рад пред трочланом комисијом професора и добио диплому факултета иако већ годинама није долазио у Србију из Сједињених Држава, где иначе живи. Сва имена била су ту, од студента преко професора и стручне службе, а човек је тврдио да је о свему обавештена и полиција, али да неко стопира истрагу и да би наше укључивање у причу омогућило да се умањи притисак на полицајце који раде на случају.

Нажалост, све то било је скоро немогуће доказати. Није нам се испуштала та прича, па смо одлучили да урадимо нешто што нисмо урадили никада пре, али ни после тога – објавили смо текст који је, што би рекли на енглеском „тизер“ (срп. задиркивач). Позајмили смо наслов из поруке коју смо добили од узбуњивача, али цео текст је написан тако као да знамо о ком факултету и о којим професорима је реч. Другим речима – блефирали смо. Заправо, бацаили смо удицу и чекали.

Били смо сигурни да ће текст прочитати неко од људи који могу да нам понуде доказе – професор с тог факултета, пријатељ поменутог студента, па можда и полицајци који су покренули истрагу, али не успевају да је наставе.

Процена је била добра. Већ сутрадан из Основног суда у Нишу саопштено је да се против тројице професора Факултета спорта и физичке културе (ДИФ) води истрага у вези с темом коју смо отворили.

Средином јануара 2013. Основно тужилаштво подигло је оптужницу, и суђење и даље траје.

У међувремену, особа за коју се испоставило да нам је преко „Перуна“ доставила информације о том случају, доставила нам је и нову документацију која би могла да буде пресудна за даљи ток суђења. Проверили смо аутентичност, али се испоставило да суд већ располаже тим документима.

Верујем да је прича о „Перуну“ помогла да и у јавности створимо имиџ медија који се бори против корупције и не устеже се да отвори „непријатне теме“. Тако се значајно повећао и број грађана који су нам указивали на спорне детаље приликом именовања највиших градских и политичких функционера. Наравно, знам да би требало и сами новинари да провере неке податке, али то у пракси није баш лако изводљиво, пре свега због недостатка времена (читај: новца).

Тако смо данима, у наставцима, писали о функционерима који не само да истовремено обављају велики број плаћених функција већ су поједине њихове функције неспојиве једна са другом због могућег сукоба интереса.

Када смо добили ту дојаву, лупили смо шаком о чело – човече, па како нам је то до сада промицало? Знали смо да ти људи обављају те функције, али никада нисмо ставили на папир шта све истовремено раде.

Испоставило се да је председник нишког СПС-а био на чак пет јавних функција: директор ЈП „НишСтан“, помоћник градоначелника, члан Управног одбора „Апотека Ниш“, одборник у Скупштини Града Ниша и народни посланик. Поред тога био је и председник фудбалског клуба „Раднички“ и председник Скупштине Омладинске филхармоније „Наиссус“.

Иначе, непосредно пре тог текста добили смо, с очито измишљене имејл адресе, информацију да је Зоран Перишић, који је месец дана пре тога изабран за градоначелника Ниша убрзо након тога именован тројицу својих помоћника, али да се то крије од јавности. У својој поруци анонимни грађанин је навео и имена нових „дворјана“.

Проверили смо информације и све су у потпуности биле тачне.

МОБИНГ ИЛИ НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ

Мени је врло илустративан пример корупције била прича о непотизму у нишкој „Топлани“. Враћао сам се из Београда с неког састанка. Петак. Сам у колима и преморен од целонедељног јурцања. Негде на пола пута ка Нишу застао сам на бензинској пумпи да се освежим и протегнем ноге. По навици сам проверио имејл и видео занимљиву поруку која је стигла преко „Перуна“.

„Директорка 'Топлане' Горица Митић данас је пред крај радног времена потписала уговоре о запослењу свог сина Влада Митића и Марте, ћерке Снежане Марковић, директорке правне службе“, писало је укратко у поруци.

Битно је да поменем да се све дешава само неколико дана пре заказане седнице Скупштине Града, на којој ће новоформирана локална власт сменили дотадашње директоре.

Најчешће сам проверу истинитости таквих података проверавао на тај начин што сам слао захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја, тражећи да ми доставе копију уговора с тим-и-тим, или чак наводећи и деловодни број траженог уговора. Али, овог пута нисам имао времена за тако нешто. Чак и када би ми у законском року од 15 дана доставили то што тражим, било би касно, директорка ће већ бити смењена.

Одлучио сам да блефирам. Позвао сам директорку телефоном, рекао јој да сам управо добио уговоре које је она потписала с Владаном и Мартом, али да су очито фотографисани камером неког старог мобилног телефона, па је лош квалитет слике и замолио је да ми пошаље скениране верзије.

Наравно, прво њено питање било је „А, ко Вам је доставио те уговоре?“ Ипак, после краће расправе, негирајући да ти уговори постоје, али одбијајући да о томе прича, предложила је да у понедељак одем до „Топлане“ и обећала је да ће ми их показати. Заправо ми је директорка „Топлане“ тако потврдила да уговори постоје и да су информације које имам тачне. Текст је, очекивано, био веома читан, али мени је у сећању остао и због прве реченице.

„Када би у нишкој ’Топлани’ шеф комерцијале пао у немилост генералног директора, то вероватно не би био мобинг, већ насиље у породици“, алудирајући, како се касније могло видети, на однос мајка–син.

Морам да поменем да тај текст, осим велике пажње у јавности, није изазвао скоро никакве последице. Тачније, реаговао је једино Градски одбор Демократске странке, чији је директорка била члан, саопштењем да ће против ње бити покренут дисциплински поступак унутар странке.

Још се прашина о случају из „Топлане“ није слегла, а нама је, после непуних месец дана, стигла телефонска дојава да је Давор, рођени брат тек постављеног шефа кабинета градоначелника Ниша, Дејана Андрејевића, мимо конкурса почео да ради у ЈП „Паркинг сервис“ и да је одмах постављен за шефа службе паука.

Одлучили смо да применимо сличан сценарио као прошли пут. Нисмо имали потврду да је информација тачна, али сам позвао шефа кабинета градоначелника и одмах затражио коментар, правећи се да је реч о аксиому. Човек је објашњавао да он није утицао на запослење и тако даље, али је мени заправо то била потврда да је информација тачна.

Само дан након објављивања текста „Партијско-породично запошљавање“ градоначелник Ниша је саопштио да је наложио директору „Паркинг сервиса“ да отпусти Давора и још двојицу младића који су примљени истог дана када и он.

„ВУК СА ОВЦОМ НЕШТО ИМА“

Случај вредан пажње била су и суђења високим градским функционерима који су били оптужени за корупцију. Крајем 2012. имејлом смо добили анонимну дојаву од особе која се представила да ради у Основном тужилаштву, у којој се наводи да је та институција у последњих неколико месеци постигла врло спорне нагодбе. Мање-више, то је било све од употребљивих података. Није било имена окривљених, њихових функција, датума када се све то дешавало, па чак ни града или општине.

Одговорили смо на мејл, тражећи додатне информације, како бисмо себи бар мало скратили пут. После неколико размењених мејлова узбуњивач је предложио да се видимо. Није постављао никакве посебне услове по питању времена и локације. Испоставило се да је из Ниша и да се ради о тужилаштву у том граду. Искрено, ни данас не знам име особе, нити њену позицију у тој институцији, а пол намерно сада не помињем. Углавном, добили смо прилично прецизне податке, али да бисмо спречили могућност да неко унапред сазна за чиме заправо трагамо, договорили смо се да примениму опробану тактику.

Одлично у целој причи било је да се све поклопило с нашом ранијом идејом да проверимо коме се све суди за корупцију и у ком працу ствари теку. Послали смо захтев за приступ информацијама од јавног значаја, тражећи бројеве предмета у свим поступцима у вези с корупцијом у последње две године. То нам је омогућило да преко портала судова проверимо коме се све суди.

Већ на први поглед видели смо три добро позната имена: Миљан Јовановић (УРС), бивши градски већник и први директор „Паркинг сервиса“, Јелица Велаја (УРС), начелница градске Управе за образовање, културу и спорт, иначе управе кроз коју пролази скоро 30% градског буџета, и Сања Мицић, некадашња председница Градског одбора Јединствене Србије у Нишу и саветница директора ЈКП „Тржница“.

Испоставило се да су скоро сви судски поступци окончани у последњих неколико месеци. А, ако се има у виду да је 13. јула формирана нова скупштинска већина у Нишу, и да су сви окривљени били чланови партија које ће чинити власт на републичком и градском нивоу, тема је добијала на значају. Са изузетком Сање Мицић, која је постигла нагодбу, признала кривично дело и умањена јој је казна, Јовановић и Велаја су се нагодили пре изрицања пресуде, која би за њих значила елиминацију из трке за нове јавне функције и пристали да плате симболичне суме новца у хуманитарне сврхе.

„УЗБУЊИВАЧ ЈЕ СВЕТИЊА“

Колико је мени познато, ниједан узбуњивач који нам се икада обратио није због тога трпео последице. Не могу да тврдим да није откривен. Да се разумемо, можда и јесте, али ја за то не знам, а могу с великом сигурношћу да тврдим да, иако се то десило, није била наша кривица.

Просто, у мом интересу, као новинара и уредника једног медија, јесте да се то никада ни не деси, јер ако бар један буде откривен и о томе се прочује,

велика је шанса да ће се након тога много мањи број грађана уопште усудити да нам се обрати.

Искрено, десило се једном да се појавила сумња да нам је један од службеника градске управе дојавио за одређене злоупотребе у које су били умешани његови шефови. Намерно кажем „сумња“ пошто одбијам да поверујем да је идентитет те особе откривен, јер, да не улазим у ситна црвца, то би нужно значило да је неко имао увид у моје или његове приватне телефонске листинге.

Углавном, након објављивања текстова о теми коју не бих да наводим, јер би прилично јасно било о коме говорим, где смо навели да нам је извор био један од службеника, јавио ми се узбуњивач тврдећи да шеф сумња на њега и да је затражио од стручних служби да припреме документацију за покретање дисциплинског поступка. Пошто ми је објаснио да је и он ту информацију добио од колега које су га упозориле, што значи да већи број људи зна за планирани дисциплински поступак, одлучио сам да позовем директно шефа и да га питам. Упитао сам га да ли је тачно да трага за „инсајдером“ и да ће покренути поступак против некога због цурења информација, али ме човек уверавао да то није тачно. Наравно, нисам ни очекивао да ће одговорити потврдно. Позвао сам тада неколико колега, дописника утицајних националних медија и укратко им објаснио ствар, па су и они позвали наведеног шефа и поставили му исто питање.

Након петнаестак минута узбуњивач ме је звао и рекао да је шеф у паници звао службенике којима је тражио документацију и рекао им да преузму неке друге послове, а да ово за дисциплинску пријаву одложе. Исход приче, колико ја знам, јесте да идентитет узбуњивача није откривен, а самим тим и да није сносио било какве последице.

ПРИМЕР ЛОШЕ ПРАКСЕ

Ипак, случај узбуњивача, након кога је већи део јавности на југу Србије вероватно први пут чуо за тај термин, био је у вези с нишким КП домом.

Једног дана, преко мобилног телефона, јавила ми се особа коју сам одраније познавао из виђења, чак мислим да нисам знао ни да је радила у Заводу за извршење заводских санкција, како се заправо затвор зове. Тражила је да се видимо што пре тврдећи да има доказе који указују на озбиљну корупцију у тој државној институцији. Стекао сам утисак да је прилично узнемирена. С обзиром на то да тада нисам био у Нишу, договорили смо да се поподне истог дана састане с мојим колегом из редакције Ацом Станковом, на месту које је она предложила.

Увече сам се чуо с Ацом, на кога је очито претходни разговор оставио јак утисак. Пола сата пред планирани састанак узбуњивач га је поново звао, тада са другог броја телефона. Нервозним и дрхтавим гласом затражио је промену локације, а када су се састали, испричао је да је посумњао да га неко прати.

Подаци и документација које је дао Аци били су заиста запањујући. Од тога да је из затвора буквално нестало невероватних 140 тона лима, који се користи у затворској фабрици бојлера „Делиград“, преко путних налога из којих се види да је службени камион из затвора до Прокупља и назад прелазило 552 километра иако су два града удаљена мање од 30 километара, или извештаја по којима је за неисправно и нерегистровано возило регистрована потрошња горива.

Након серије текстова о тим манипулацијама из Министарства правде је потврђено да је у нишки затвор послата ванредна контрола, али и да су сви документи на које су се *Јужне вести* позивале проглашени за „службену тајну“. Одмах након тога, *Јужним вестима* јавила се читава група некадашњих радника КП дома, тврдећи да су они неколико месеци раније отпуштени с посла управо јер су указивали на оно о чему су *Јужне вести* писале.

Било је сасвим сигурно да се нико од нас до тада није сусрео с тако озбиљном темом. Били смо прилично затечени.

Догађај, који бих ја означио као историјски када је у питању заштита узбуњивача, десио се 1. марта 2013, када је заменик управника нишког затвора (управника нису имали) суспендовао начелницу Службе за обуку и упошљавање због тога што је пријавила корупцију. Наиме, Крстић је у име КП дома, на меморандуму и с печатом те установе, упутила допис полицији у којем је указала на могуће злоупотребе.

Ипак, вреди поменути да је она неколико месеци пре тога од Агенције за борбу против корупције већ добила статус „узбуњивача јавности“, што је случај чинило још тежим и специфичнијим. Тачније, био је то први забележени случај одмазде због пријављивања корупције.

Информација о суспензији је истог момента постала ударна вест у већини медија у земљи, а уследиле су и оштре реакције повереника за информације од јавног значаја, Родољуба Шабића, директорке Агенције за борбу против корупције, Татјане Бабић, заштитника грађана Саше Јанковића, па чак и вршиоца дужности амбасадора Мисије ОЕБС у Србији Поле Тиде, који су затражили хитан састанак с министром правде Николом Селаковићем.

Након заједничког састанка одржаног већ током поподнева министар је саопштио да је поништио решење о суспензији и Валентину Крстић вратио на посао.

Непуних десет дана касније Министарство је сменило заменика начелника који је потписао суспензију. Тачније, именовало је новог начелника и његовог заменика.

Ипак, и даље забрињава чињеница о којој се мало говори, а то је да је Агенција за борбу против корупције Валентини статус узбуњивача доделила на годину дана, да то ускоро истиче, а да иако је враћена на посао против ње није обустављен дисциплински поступак. Такође, без посла у затвору остало је и девет службеника који су указивали на корупцију. Нажалост, они су добили отказе пре усвајања Закона о Агенцији за борбу против корупције или пре него што су затражили заштиту Агенције пошто су добили отказ, што су законска ограничења због којих нису могли да добију исту врсту правне заштите као Валентина.

Иако се нисам раније бавио том анализом, прикупљајући податке за овај текст дошао сам до неколико закључака. Пре свега, да грађани нису свесни опасности којој се излажу пријављујући злоупотребе, али и да је борба против корупције у Србији и даље на стакленим ногама. Још један случај, као што су Валентина и њене отпуштене колеге нанео би ненадокнадиву штету коју не верујем да бисмо успели деценијама да санирамо.

ЗАВРШНА РЕЧ

Заштита грађана који укажу на озбиљно нарушавање јавног добра превазилази лични интерес самих узбуњивача. Тамо где је јавни интерес пречесто жртва злоупотреба, незаконитости и системске неделотворности, на штети је и колективитет, али и свако од грађана, лично и опипљиво. Кад год се наруши јавни интерес, грађани Србије остају ускраћени или оштећени у обиму и квалитету остваривања неког свог права. Највише корисних иницијалних података о појавама којима се крши јавни интерес имају управо грађани. Без информација које они могу да пруже напори државних органа и службеника осуђени су, у најбољем случају, на половичан успех. Због тога Заштитник грађана Републике Србије, све и да је хтео, није могао да се оглуши на позив Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да помогне у стварању квалитетног правног оквира за заштиту узбуњивача. Реч је ту, како о заштити самих узбуњивача – грађана, тако и о заштити свих других грађана – од онога на шта узбуњивачи могу да укажу ако им се пружи разумна могућност, подршка и заштита за савестан чин.

Модел закона који је настао као резултат рада Радне групе, састављене од праву вичних, институционалне стварности свесних и дневном политиком неоптерећених људи, потпомогнут је налазима пионирског истраживања јавног мњења и анализа случајева узбуњивања у Србији, али и сагледавањем компаративних искустава и најбољих светских пракси. Ситуација је била обесхрабрујућа: веома мало земаља света може се похвалити системом заштите узбуњивача који беспрекорно ради. Чини се да креативност оних који посежу за одмаздом како би казнили садашње и обесхрабрили потенцијалне узбуњиваче, а још много више страх елита од дестабилизације система на чијем су врху, до које би, страхују, могло доћи услед транспарентности у непријатним стварима, универзално чини да заштита узбуњивача буде више теоријски него практичан концепт. Очигледно је да такве одлуке нису руковођене јавним интересом, већ личним пројекцијама и калкулацијама. Наравно да изостанак широко распрострањених „најбољих пракси“ није помогао у писању модела закона.

Радној групи није недостајало мотивације, упорности и креативности. Циљ није био написати безличан нормативни текст, по пуким правилима правничке струке, већ такав који ће понудити применљива, креативна и што је посебно битно – делотворна, а ипак правно конзистентна решења. Резултат њеног рада добио је неподељене похвале домаће и међународне стручне јавности. Посебно они који ову проблематику добро познају и не баве се њом на *ad hoc* основи, препознали су нов квалитет и дубину понуђених решења. Уместо одговора типа *deus ex machina*, решење је тражено и нађено у сложеном, али разумљивом и логичном садејству низа државних и недржавних актера, на различитим нивоима. Заштита узбуњивача је друштвени и државни интерес и не може бити свађена на један пар рамена. Радна група није флертовала ни са популизмом. Заштита узбуњивача не сме изгубити из вида да узбуњивачи нису сврха сами себи и да је њихова робусна заштита, која у случају овог модела укључује и ванредне правне олакшице, као што је обрнути терет доказивања да нису жртве одмазде, може да буде оправдана само интересом заштите општег добра.

Остало је да се надамо да ће извршна и законодавна власт наћи снаге и воље да понуђени Модел опреме свим детаљима који су неопходни да Модел прерасте у закон над којим „власништво“ и одговорност за његово спровођење осећају сви државни органи и друштвени актери, као и да до тог момента неће проћи много времена које се мери пропуштеним приликама, прекршеним правима и изгубљеним поверењем грађана.

Заштитник грађана

Саша Јанковић

МЕЂУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЈА

„ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА“

23–24. мај 2013.

КЛУБ ПОСЛАНИКА (ТОЛСТОЈЕВА 2)

ПРОГРАМ

Дан први, четвртак, 23. мај 2013.

08.30–09.00	Регистрација учесника
09.00–10.00	Уводна обраћања
	<ul style="list-style-type: none">▪ Родољуб Шабић, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности▪ Никола Селаковић, министар правде и државне управе▪ Њ. е. Мајкл Девенпорт (Michael Davenport), амбасадор Уједињеног краљевства у Републици Србији▪ Њ. е. Лорент Луис Стоквис (Laurent Louis Stokvis), амбасадор Краљевине Холандије у Републици Србији▪ Татјана Бабић, директорка Агенције за борбу против корупције▪ Саша Јанковић, заштитник грађана
10.00–11.15	Панел 1 – како јавност перципира узбуњиваче – „моменат увођења заштите“
	<p><i>Модератор: Зоран Гавриловић, БИРОДИ</i></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Предраг Курчубић, Ipsos Strategic Marketing▪ Сулет Дрејфус (Suelette Dreyfus), Катедра за компјутерске и информационе системе, Универзитет у Мелбурну, Аустралија (<i>онлајн учешће – skype веза</i>)
11.15–11.45	Пауза за кафу
11.45–13.00	Панел 2 – прописи о заштити узбуњивача – најбоље праксе
	<p><i>Модератор: Немања Ненадић, Транспарентности – Србија</i></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Марк Коен (Mark Cohen), Канцеларија специјалног саветника САД▪ Пол Стивенсон (Paul Stephenson), стручњак за заштиту узбуњивача▪ Марк Ворт (Mark Worth), <i>Transparency International</i>
13.00–14.15	Ручак
14.15–15.30	Панел 3 – прописи о заштити узбуњивача – најбоље праксе – II део (представљање Модела закона)
	<ul style="list-style-type: none">▪ Проф. Бранко Лубарда, Одбор Агенције за борбу против корупције, председник▪ Ана Мајерс (Anna Myers), Савет Европе, евалуаторка „GRECO“

15.30–15.45	Пауза за кафу
15.45–17.00	Панел 4 – улога удружења грађана у заштити узбуњивача

Модератор: Павле Димиријевић, БИРОДИ

- Том Дивајн (Tom Devine), консултант „USAID/JRGA“ / Пројекат одговорне власти (GAP) (*онлајн учешће – скуре веза*)
- Ана Мајерс (Anna Myers), координаторка Међународне мреже НВО за узбуњиваче
- Франческа Вест (Francesca West), Public Concern at Work
- Зденка Ковачевић, Срећење

Дан дружи – њећак, 24. мај 2013.

09.00–10.15	Панел 5 – заштита узбуњивача у области националне безбедности
-------------	---

Модератор: проф. Мирослав Хаџић, Београдски центар за безбедносну полицију

- Саша Јанковић, заштитник грађана
- Небојша Родић, директор Безбедносно-информативне агенције
- Бенџамин Бакланд (Benjamin Buckland), DCAF

10.15–10.30	Пауза за кафу
10.30–11.45	Панел 6 – заштита узбуњивача и Информационе комуникационе технологије

Модератор: Владан Јолер, SHARE

- Предраг Благојевић, *Јужне весџи* / ПЕРУН
- Фабио Пјетросанти (Fabio Pietrosanti), суоснивач Hermes Center (GlobaLeaks Project)
- Грегори Енгелс (Gregory Engels), Пиратска партија (Pirate Parties International)

11.45–13.00	Панел 7 – заштита узбуњивача и медији
-------------	---------------------------------------

Модератор: Драјана Николић Соломон, Мисија ОЕБС у Србији

- Стеван Дојчиновић, НУНС/ЦИНС
- Миранда Патручић, ОЦЦРП/ЦИН
- Слободан Георгијевић, БИРН

13.00–14.15	Ручак
14.15–15.30	Панел 8 – заштита узбуњивача у Републици Србији

Модератор: Невена Ружић, Служба повереника

- Родољуб Шабић, повереник
- Марко Петровић, Siemens DOO Београд
- Бојана Меденица, Транспарентност – Србија

15.45–17.00	Извештај са Панел дискусија и закључење конференције
-------------	--

Крај!

Конференција се организује у оквиру Пројекта „Заштита узбуњивача“ који спроводи Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уз подршку:



British Embassy
Belgrade



Kingdom of the Netherlands