

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

*Prof. dr Branko Lubarda**

POSEBNA ZAŠTITA ZAPOSLENOG UZBUNJIVAČA Evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa

Apstrakt

U radu se razmatra posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača u evropskom i uporednom pravu i praksi. Ukazuje se na neodgovarajuća rešenja u domaćem pravu i daju predlozi de lege ferenda kako bi se afirmisao koncept zaposlenog–građanina.

Ključne reči: Zaposleni–građanin. Izražavanje mišljenja. Uzbunjivač. Zaštita. Evropska unija.

I. Pravo na izražavanje mišljenja u radnom pravu i pravo zaposlenog na uzbunjivanje

Za razliku od domaćeg radnog prava, koje ne priznaje pravo na izražavanje mišljenja kao individualno pravo zaposlenog na mestu rada u toku radnog vremena, u uporednom radnom pravu, posebno u okviru evropskog socijalnog modela, afirmacija koncepta zaposlenog–građanina vodila je zakonskom priznavanju ovog individualnog prava zaposlenog, i to ne samo u vezi sa uslovima rada već i u vezi sa organizacijom rada i proizvodnje kod poslodavca (u preduzeću).¹ U pitanju je pravo na slobodu izražavanja (mišljenja) kod poslodavca – na mestima rada u toku radnog vremena, uz plaćeno odsustvo sa rada. Tako, francusko radno zakonodavstvo (zakoni od 1982. – opšti režim i 1983. – javni sektor) uvode ovo pravo zaposlenog kao individualno pravo koje se neposredno ostvaruje na mestima rada u toku radnog vremena, i to iznošenjem mišljenja, davanjem sugestija pretpostavljenima u hijerarhiji kod poslodavca, odnosno upravi preduzeća, s tim što se, zarad ekonomije vremena kod poslodavca (preduzeća), utvrđuju varijeteti ostvarivanja ovog prava zaposlenog (građanina) na taj način što se predviđaju kolektivni sastanci (zborovi) za više zaposlenih na mestima rada u toku radnog vremena. Sa tim ciljem zakonodavac predviđa ovavezu pregovaranja za poslodavca kod

* Prof dr Branko Lubarda, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

1 Pélissier, J., Supiot, A., Jeammaud, A., *Droit du travail*, Dalloz, Paris 2000, str. 902–903.

koga su osnovani reprezentativni sindikati (sindikalne sekcije) radi zaključivanja osobene vrste kolektivnog ugovora kod poslodavca – „sporazuma o izražavanju mišljenja“ (*les accords d'expression*), čija obavezna sadržina uključuje: nivo, način organizovanja, raspored i trajanje sastanaka (u praksi često tri do četiri sastanka godišnje, najmanje šest do osam časova godišnje); način iskazivanja mišljenja i njihovog prenošenja poslodavcu; mere koje će sindikatima, savetu zaposlenih (komitetu preduzeća) omogućiti da se upoznaju sa mišljenjima, zahtevima i datim predlozima na ovim sastancima.² Razume se, zakon predviđa da zaposleni uživaju imunitet, tj. da se ne mogu pozivati na (disciplinsku) odgovornost zbog iznetog mišljenja niti otpustiti (osim za slučaj zloupotrebe ili uvredljivih predloga koji nisu u vezi sa predmetom prava na izražavanje mišljenja).³

Na taj način se pravo na izražavanje mišljenja kod poslodavca potvrđuje kao individualno pravo koje se ostvaruje na osoben (kolektivni) način, a ne samo posredstvom sindikalnih ili drugih radničkih predstavnika (članova saveta zaposlenih), što je standardno rešenje u međunarodnom i evropskom,⁴ kao i uporednom i domaćem pravu.⁵ Pravo zaposlenih na informisanje i konsultovanje, kao osnovno socijalno, kolektivno pravo, može da se realizuje posredstvom (reprezentativnog) sindikata, saveta zaposlenih, pravovaljano izabranog predstavnika zaposlenih ili neposredno svih zaposlenih (kod malih poslodavaca).

Pravo na informisanje i konsultovanje (kod poslodavca) u evropskom nekomunitarnom pravu priznato je u relativno skorije vreme – sa donošenjem Revidirane evropske socijalne povelje, mada nije svrstano u korpus osnovnih socijalnih prava (tzv. tvrdo jezgro RESP obuhvata devet prava). Razvoj koncepta zaposlenog–građanina u EU doveo je do svrstavanja prava na informisanje i konsultovanje u korpus osnovnih socijalnih prava u komunitarnom pravu, što izražava i Povelja o osnovnim pravima u EU iz 2000. (Povelja iz Nice), koja je kao „izvor inspiracije“ (za komunitarne institucije i organe) poslužila za donošenje Direktive 2002/14.⁶ Naime, radi jačanja socijalnog dijaloga unutar preduzeća, koje zapošljava najmanje 50 zaposlenih ili u delu preduzeća sa najmanje 20 zaposlenih, doneta je Direktiva 2002/14 o informisanju i konsultovanju predstavnika zaposlenih o razvoju ekonomske situacije i zapošljavanja u preduzeću, kao i u pogledu odluka (uprave) poslodavca koje vode promenama u organizaciji rada i ugovornim odnosima

2 *Ibidem*, str. 904–905.

3 *Ibid.*, str. 905–906.

4 Konvencija MOR-a br. 135 o radničkim predstavnicima; Betten, L., *International Labour Law*, Kluwer 1993, str. 70–71; Evropska socijalna povelja (čl. 6); Samuel, L., *Fundamental Social Rights – Case law of the European Social Charter*, Strasbourg 2002, str. 135–139.

5 *Zakon o radu (Službeni glasnik RS, br. 24/05 i 61/05)* predviđa da „savet zaposlenih daje mišljenje i učestvuje u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih“ (čl. 205), kao i to da sindikat zaposlenih daje mišljenje u postupku promene poslodavca (čl. 151), iskazivanja viškova (čl. 156), otkaza ugovora o radu (čl. 181) i dr.

6 Bercusson, B., *European Labour Law*, 2009, str. 318, 324.

(ugovori o radu; kolektivni ugovor o radu).⁷ Transponovanje ove Direktive (do 2005. godine) izvršeno je u državama članicama EU posredstvom saveta zaposlenih, sindikata kod poslodavca ili posredstvom drugih (pravovaljano) izabranih predstavnika.⁸ Na taj način su kompletirani evropski standardi u pogledu informisanja i konsultovanja koji su najpre bili doneti Direktivom 94/45 o evropskom savetu zaposlenih, kako bi se informisanje i konsultovanje uspostavili u preduzećima komunitarnog nivoa (kod poslodavaca/povezanih poslodavaca⁹ koji obavljaju svoju ekonomsku delatnost na nivou EU – privredno društvo koje zapošljava najmanje 1.000 radnika, od kojih najmanje po 150 zaposlenih u svakoj od najmanje dve države članice). Središnja uprava poslodavca koji obavlja delatnost na nivou EU obavezna je da obezbedi potrebna sredstva za osnivanje i rad evropskog saveta zaposlenih. Pri tom, saradnja središnje uprave i evropskog saveta zaposlenih se zasniva na međusobnom poverenju (uz obavezu čuvanja poslovnih tajni i po isteku mandata člana evropskog saveta zaposlenih).

Štaviše, pravo na informisanje i konsultovanje je kompletirano sa pravom na saodlučivanje radnika u evropskom društvu (*Societas Europea*), kao poslodavcu koji se osniva pod posebnim uslovima, pošto pored prava na informisanje (saveta zaposlenih ili drugih predstavnika zaposlenih o pitanjima koja se odnose na evropsko društvo) i prava na konsultovanje (saveta zaposlenih ili drugih predstavnika zaposlenih i odgovarajućeg nivoa uprave), zaposlenima je priznato i pravo na saodlučivanje – pravo imenovanja ili izbora predstavnika zaposlenih u organ koji nadzire vođenje poslova evropskog društva (nadorni odbor, upravni odbor, odnosno drugo odgovarajuće telo), kao i pravo na predlaganje ili protivljenje imenovanju pojedinih ili svih predstavnika u organ koji nadzire vođenje poslova evropskog društva.

Sve to ukazuje na tendenciju u radnom pravu, u duhu koncepta zaposlenog građanina, da se i na mestima rada (u toku radnog vremena) omogući ostvarivanje prava na slobodno izražavanje mišljenja, čime se značajno sužava pravna podređenost (subordinacija) kao bitno obeležje radnog odnosa. Štaviše, pod određenim uslovima, zaposlenom se priznaje pravo na slobodno izražavanje mišljenja o poslodavcu i van mesta rada, a da se to ne smatra povredom obaveze vernosti (lojalnosti) zaposlenog poslodavcu. Sve to potvrđuje afirmaciju koncepta zaposlenog građanina, kao i nedeljivosti, uzajame uslovljenosti i međuzavisnosti osnovnih ljudskih prava (svih „generacija“) – u ovom slučaju povezanosti prava na rad, prava na izražavanje mišljenja, prava preduzetništva i drugih ekonomskih prava (poslodavca). Donošenje Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji (2000), koja je sa ratifikacijom Lisabonskog ugovora dobila pravnoobavezujuću snagu (Ugovora), a koja je usmerena na institucije EU i dr-

7 U praksi Evropskog suda pravde standardi sadržani u Direktivi 2002/14 tumače se na način da je poslodavac (menadžment) dužan da pre donošenja odluke konsultuje, zatraži mišljenje od predstavniknika zaposlenih; Bercusson, B., *op. cit.*, str. 313.

8 Bercusson, B., *op. cit.*, str. 306–307.

9 Povezani poslodavci su poslodavci s vladajućim uticajem i svi poslodavci pod njegovim vladajućim uticajem (član 167. stav 2. Zakona o radu Hrvatske).

žave članice kad primenjuju komunitarno pravo, nov je podsticaj za razvoj koncepta zaposlenog–građanina. Povelja, u okviru naslova II – Slobode, proklamuje slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti: „Svako lice ima pravo na slobodu mišljenja... (čl. 10, st. 1), kao i slobodu izražavanja i informisanja (čl. 11).¹⁰

U okviru Saveta Evrope, odnosno Evropskom konvencijom o pravima čoveka zajemčeno je pravo na izražavanje mišljenja (čl. 10), koje „predstavlja jedan od suštinskih osnova demokratskog društva, jedno od osnovnih uslova za njegov razvoj i za razvoj svakog čoveka.“¹¹ Pravo na slobodu izražavanja se tako najtešnje povezuje sa savremenim ustavima zajemčenim pravom na slobodan razvoj ličnosti i dostojanstvo (čl. 23. Ustava Srbije), kao i pravom na rad i pravom zaposlenog na izražavanje mišljenja na mestima rada i van poslodavca – pravo na uzbunjivanje. Praksa Evropskog suda za ljudska prava u pogledu slobode izražavanja mišljenja od značaja je za pitanje granica slobode izražavanja mišljenja zaposlenih, imajući u vidu ograničenja u slobodi izražavanja mišljenja zaposlenih u kontekstu obaveze vernosti, odnosno lojalnosti zaposlenog poslodavcu (*duty of trust and confidence*). Tako, u nizu slučajeva povodom javnog kritikovanja poslodavca od državnih službenika, što je imalo za posledicu izricanje disciplinskih mera (zbog povrede obaveze lojalnosti i čuvanja poverljivosti podataka), Komisija, odnosno Evropski sud za ljudska prava našao je da postoji posebna obaveza diskrecije (*duty of discretion*), odnosno da je sloboda kritike vladine politike (koju, inače uživaju građani) značajno ograničena. Ipak, ograničenja moraju biti srazmerna, uz priznavanje državnom službeniku prava na uzbunjivanje (whistleblower), pod određenim uslovima i u pogledu poverljivih informacija.¹²

Potreba da se zaštite zaposleni koji svoje pravo na izražavanje mišljenja ostvaruju u svojstvu zaposlenog–uzbunjivača od posebnog je značaja za suzbijanje korupcije, na što upućuje i Građanskopravna konvencija o borbi protiv korupcije (čl. 8), koju je i Srbija ratifikovala.

II. Zaštita zaposlenog uzbunjivača u uporednom pravu

U uporednom pravu je razvoj koncepta zaposlenog građanina imao za posledicu pružanje posebne zaštite zaposlenom uzbunjivaču, kako bi se zaštitio javni interes koji svojim poslovanjem ugrožava poslodavaca, a na čije ugrožavanje ili povredu ukazuje zaposleni u postupku koji po pravilu uređuju posebni zakoni o zaštiti uzbunjivača.

Ustavima zajemčena sloboda mišljenja i izražavanja („da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje“¹³),

10 Janjević M. (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Lisabona*, Beograd 2009, str. 365–366.

11 *Handyside v. United Kingdom*, Judgment of 7 December 1976, Series A, No. 24; (1979–80) 1 EHRR 737, para 48; prema C. Ovey, R. White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 317.

12 Ovey, C., White, R., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 330–331.

13 Ustav Republike Srbije od 2006. godine (čl. 46, st. 1).

koja se „može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih...“, tradicionalno se ograničava radnim zakonodavstvom radi zaštite prava poslodavca. Tako se u dužem periodu u radnom pravu (sudskoj praksi) smatralo da zaposleni koji kritički ukazuje javnosti na praksu poslodavca (koja se odnosi na metode rada, dizajn, organizaciju rada i slično, što predstavlja poverljive podatke čije obelodanjivanje može da pričini štetu poslodavcu) čini povredu (implicitne) obaveze lojalnosti (*duty of trust and fidelity*), tako da se disciplinsko sankcionisanje smatralo opravdanim¹⁴ (odnosno ne suprotnim slobodi izražavanja mišljenja koju garantuje i Evropska konvencija o ljudskim pravima – čl. 10).¹⁵ U opštem režimu radnih odnosa, iz implicitne (ugovorne) obaveze vernosti/lojalnosti proizilazi i obaveza zaposlenog da ne saopštava bilo koju poverljivu informaciju o poslovanju poslodavca (neovlašćenim licima), a ne samo visokopoverljivu tajnu koja se štiti kao poslovna tajna (*trade secret* – *Lancashire Fires Ltd v s A Lyons Co Ltd*, 1999) – u suprotnom radi se o povredi ugovora o radu,¹⁶ pri čemu poslodavac može da podnese tužbu (za naknadu štete) i protiv treće strane koje je navela zaposlenog na povredu ugovora o radu.¹⁷ U britanskom pravu, da bi se odredilo da li je određena informacija zaista poverljive prirode, treba da budu ispunjena tri uslova: a) da informacija ima nužni kvalitet poverljivosti (npr. novi modeli ili dizajn, načini rada, profitabilnost posla); b) da je informacija dostavljena zaposlenom u okolnostima koje podrazumevaju obavezu poverljivosti; c) da postoji neovlašćeno korišćenje informacije na štetu poslodavca.¹⁸ Postepeno, međutim, ograničava se ili napušta tzv. kultura tajnovitosti na mestima rada, gde zaposleni osećaju obavezu da (pre)ćute, nezavisno od toga da li je praksa kod poslodavca protivpravna. Drugim rečima, sve više se afirmiše koncept zaposlenog–građanina, koji podrazumeva da se i u radnom odnosu primenjuje ustavom garantovana sloboda izražavanja (mišljenja), a predviđa se i posebna zakonska zaštita uzbunjivača–zaposlenih, koji ukazuju na povredu javnog interesa ili korupciju kod poslodavca.

Uporedno pravo proteklih nekoliko decenija sve veću pažnju posvećuje zaštiti uzbunjivača (eng. *whistleblower*) – lica (građana, zaposlenih) koji po pravilu najpre ukazuju poslodavcu, a potom nadležnim državnim organima (agencijama) na ugrožavanje javnog interesa nezakonitim postupanjem – u vezi sa zaštitom životne sredine¹⁹; zaštitom zdravlja i bezbednosti; ometanje

14 Taylor, S., Emir, A., *Employment Law*, Oxford University Press, 2010, str. 487; Willey, B., *Employment Law in Context*, Pearson, Longman, 2009, str. 54.

15 Freedom of expression – ograničenja propisana zakonom... neophodna u demokratskom društvu... radi zaštite prava drugih... *preventing the the disclosure of information received in confidence*; Ovey, C., White, R., *op. cit.*, str. 221.

16 Selwyn, N., *Law of Employment*, Oxford University Press, 2011, str. 315.

17 Na to ukazuje slučaj *Bents Brewery Co Ltd v Hogan* (1945); Selwyn, N., *op. cit.*, str. 315.

18 Selwyn, N., *op. cit.*, str. 315.

Tako, u slučaju *Foster v Scaffolding (GB) Ltd* (1973) zaposleni je bio opravdano otpušten pošto je saopštio poverljive informacije rivalskom poslodavcu (kompaniji) što je bilo na štetu njegovog poslodavca. *Ibidem*.

19 „Visoki nivo životne sredine i unapređenja njenog kvaliteta moraju biti integrisani u politike Unije i osigurani u skladu sa principom dugoročnog razvoja“ – čl. 37 Povelje o osnovnim pravima u EU; Janjević, M., *prir., op. cit.*, str. 371.

pravde; nezakonito postupanje (npr. poreska evazija; nenamensko korišćenje javnih fondova); učinjeno krivično delo (koruptivna krivična dela).

U uporednom pravu više decenija priznato je i pravo zaposlenog na „duvanje u pištaljku“ (eng. *right to whistleblow*), odnosno na obraćanje nadležnom državnom organu ukoliko poslodavac nastavlja da svojim poslovanjem ugrožava javni interes definisan zakonom – npr. ugrožava životnu sredinu nepreduzimanjem mera za otklanjanje propusta u zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu koje istovremeno ugrožava životnu sredinu, zdravlje potrošača (*Drinking Safety Water Act* u SAD). Takav je slučaj *Karen Silkwood*, laboranta (analitičara) i izabranog sindikalnog predstavnika u SAD početkom sedamdesetih godina XX veka, koja je radila kod poslodavca koji je proizvodio plutonijumske igle za punjenje u nuklearnim reaktorima. Radilo se o neprimenjivanju standarda bezbednosti na radu (plutonijum je visokotoksičan, kancerogeni radioaktivni hemijski element) u proizvodnju igala, kad je nivo dozvoljene radioaktivnosti narušio zdravlje zaposlene, koja je o tome (sa pribavljenom dokumentacijom) nameravala da obavesti nadležnu upravnu agenciju i medije (*New York Times*), pošto je poslodavac ignorisao navode zaposlene o ugrožavanju zdravlja i bezbednosti na radu (*Silkwood v. Kerr-McGee*, 464, U.S.).²⁰

U britanskom pravu se Zakonom definiše tzv. kvalifikovano obelodanjivanje (*qualifying disclosures*), odnosno prijavljivanje koje za svoj predmet ima: a) krivično delo (korupciju); b) povredu javnog interesa definisanog zakonom; c) ometanje pravde; d) opasnost po zdravlje i bezbednost lica²¹; e) ugrožavanje životne sredine; f) informacije o tome da se prikrivaju ili verovatno prikrivaju dokazi u vezi sa navedenim predmetima uzbunjivanja.²²

Kvalifikovano objavljivanje se ne odnosi na objavljivanje podataka koji su zaštićeni Zakonom o tajnosti podataka.²³ U domaćem pravu se Zakonom o tajnosti podataka²⁴ regulišu određivanje i zaštita tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije, pristup tajnim podacima, nadležnost organa i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona (čl. 1). Tajni podatak (od interesa za Republiku Srbiju) može da ima jedan od sledećih stepena: državna tajna (*top secret*), strogo poverljivo (*secret*), poverljivo (*confidential*) i interno (*restricted*).²⁵ Prema Zakonu o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 – ispr. i 83/05 – ispr.), teža povreda dužnosti iz radnog odnosa jeste „odavanje službene ili druge tajne“ (čl. 109, st. 1, al. 5), a lakša povreda „nesavesno čuvanje spisa ili podataka“ (čl. 108, st. 1, al. 2). Odavanje službene tajne

20 Kate Repa, B., *Your Rights in the Workplace*, Nolo, Berkley 2007, str. 333.

21 Postoje određeni izuzeci od pravila da zaposleni ne saopštava poverljive informacije – npr. zaposleni je dužan da dostavi inspektor neophodne informacije radi vršenja inspekcijuskog nadzora u skladu sa zakonom o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu; Selwyn, N., *op. cit.*, str. 316.

22 *Ibidem*, str. 488–489.

23 Borković, I., *Službeničko pravo*, Zagreb 1999, str. 148.

24 *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009

25 Čl. 14. i 15. Zakona o tajnosti podataka Srbije.

je teža povreda službene dužnosti u uporednom pravu.²⁶ Iznošenje neistinitih činjenica kojima se narušava ugled službe tradicionalno se smatra težom povredom službene dužnosti na osnovu Zakona o spoljnim poslovima.

Zaposleni–uzbunjivači uživaju veći stepen slobode izražavanja (u odnosu na zaposlene kad nisu ispunjeni uslovi za uzbunjivanje/alarmiranje) kad osvajanjem prava na uzbunjivanje rešavaju svoju unutrašnju tenziju, moralnu dilemu – lojalnost poslodavcu i čuvanje poverljivih informacija do kojih dođu u toku ili u vezi sa radom, s jedne, i potreba da se spreči ugrožavanje javnog interesa definisanog zakonom, ozbiljnih opasnosti (čak teških krivičnih dela), s druge strane. U rešavanju ove unutrašnje dileme, ali i pri rešavanju sudskih, radnih sporova između poslodavaca i uzbunjivača–zaposlenog, pribegava se testu dobre vere (*bona fide*), kako bi se najpre odgovorilo na pitanje šta jeste a šta nije (vršenje prava na) uzbunjivanje, odnosno da bi se definisalo zaštićeno uzbunjivanje (eng. *protected whistleblowing*).²⁷ Ovaj test omogućuje da se postigne ravnoteža između javnog interesa i interesa poslodavaca – što je u praksi dosta delikatno uspostaviti, a bez čega nije moguće odrediti zaštićeno uzbunjivanje. Uzbunjivanje koje ukazuje na zloupotrebe, odnosno kršenje zakona (krivičnog ili upravnog zakonodavstva); ometanje pravde (npr. tako što uzbunjivač–zaposleni ima razumnu sumnju da će poslodavac prikriti dokaze); opasnosti po zdravlje, bezbednost; po životnu sredinu, uživa posebnu zaštitu,²⁸ ako je učinjeno određenim licima pod propisanim uslovima.²⁹ Posebna zaštita se obezbeđuje ako je došlo do otkaza ili na drugi način povrede prava iz radnog odnosa usled dostavljanja–uzbunjivanja.³⁰

Posebna zaštita zaposlenih–uzbunjivača je neophodna pošto su ova lica potencijalno izložena diskriminaciji³¹, odnosno stavljaju u nepovoljniji položaj u pogledu niza prava (npr. zaštite zdravlja i bezbednosti na radu; odsustava – porodiljskog, radi nege deteta, po osnovu usvojenja; radnog vremena i fleksibilnosti)³² zlostavljanju na radu (*mobingu*), povredi prava ličnosti (privatnosti), otkazu ugovora o radu, čak ugrožavanju bezbednosti (posebno u slučaju ukazivanja na korupciju). Uz to, posebna zaštita je neophodna kako bi se podstakli zaposleni na borbu protiv korupcije, na zaštitu javnog interesa, koji je i pravno i moralno superiorniji u odnosu na privatni interes (dobit) poslodavca. Čitav niz nesreća se mogao izbeći u zdravstvu,

26 Borković, I., *op. cit.*, str. 146.

27 Sargeant, M., Lewis, D., *Employment Law*, Pearson, 2009, str. 73–74.

28 Mnoge nesreće su se mogle izbeći npr. u saobraćaju (potonuće feribota „Herald of Free Enterprise“), u industriji (Piper Alpha oil platform) da su zaposleni imali posebnu zaštitu kod uzbunjivanja; Teylor, S., Emir, A., *op. cit.*, str. 488.

29 Selwyn, N., *op. cit.*, str. 316.

30 *Ibidem*.

31 U Velikoj Britaniji postoji mogućnost da se zaposleni–uzbunjivač koji smatra da je zbog toga diskriminisan obrati Komisiji za jednakost i ljudska prava, koja se tako javlja kao ovlašćeno lice (*prescribed person*) kome se može obratiti uzbunjivač; Taylor, S., Emir, A., *op. cit.*, str. 491.

32 Willey, B., with contribution from: Murton, A., Hannon, E., Mison, S., Sachev, S., *Employment Law in Context*, Pearson, Longman, 2010, str. 54.

saobraćaju (npr. tragedija feribota *Zeebrugge*), proizvodnji (npr. naoružanja) da strah od autokratskog okruženja kod poslodavca nije uticao na to da se zaposleni ne usuđuju da progovore o rizicima. Drugim rečima, zaštita uzbunjivača–zaposlenog je vid ohrabrivanja kulture otvorenosti organizacija (poslodavca), dobrog upravljanja, namenskog korišćenja sredstava (posebno u javnom sektoru), zakonitosti poslovanja i rada poslodavaca, zaštite javnog interesa – prevencija je bolja nego lečenje, a organizaciona kultura nalaže da se zlostavljanje uzbunjivača ne sme tolerisati (*victimisation for whistleblowing is not tolerated*). Otuda je u uporednom pravu došlo poslednjih par decenija do zakonskog uređivanja posebne zaštite uzbunjivača–zaposlenih: npr. američko, britansko, holandsko, južnoafričko zakonodavstvo.³³ Na taj način se obezbeđuje da zaposleni mogu bez bojazni da ukazuju u dobroj veri interno – kod poslodavca na ugrožavanje javnog interesa ili lošu praksu. Uz to, ako dođe do eksternog uzbunjivanja, zakonom se propisuju uslovi pod kojima će se pružiti zaštita zaposlenom–uzbunjivaču: a) uzbunjivanje u dobroj veri; b) pružiti istinski osnov za razumno verovanje da je ugrožen javni interes; c) da uzbunjivanje nema za cilj ličnu ili korist za članove porodice (u novcu ili naturi, pri čemu se ne podrazumeva pod ličnom koristi nagrada koju bi uzbunjivač dobio na osnovu posebnih propisa, koju dodeljuju određeni državni organi – npr. u V. Britaniji *Carina i Poreska uprava (Customs and Excise)*). Radi preventivne zaštite zaposlenih–uzbunjivača, u uporednom pravu se predviđa i obaveza poslodavca da članovima odbora direktora, odnosno menadžerima na višim mestima organizaciji (senior menagers), koji su određeni za pitanja uzbunjivanja, obezbedi odgovarajuću obuku (slično je i u pogledu obaveze pružanja obuke licima određenim kod poslodavca za pitanja sprečavanja zlostavljanja).

Tako, britanski Zakon o prijavljivanju informacija u javnom interesu (*Public Interest Disclosure Act*) od 1998. godine predviđa posebnu zaštitu svih uzbunjivača (potrošač, klijent, zaposleni, radnik kod kuće itd.), u javnom i privatnom sektoru pod zakonom predviđenim uslovima (pod terminom javnost podrazumevaju se i nadležni državni organi, mediji). Prvo, predviđena je zaštita u pogledu tzv. zaštićenog prijavljivanja. Ovaj standard najpre podrazumeva da uzbunjivač u dobroj veri ima razumnu sumnju (*reasonable suspicion*) da je došlo ili da će verovatno doći do izvršenja krivičnog dela (posebno tzv. koruptivnih krivičnih dela); neizvršavanja zakonskih obaveza (npr. zloupotreba fondova³⁴); ugrožavanja životne sredine; dovođenja u opasnost zdravlja ili bezbednosti lica; namernog prikriivanja relevantnih informacija. „Zaštićeno prijavljivanje“ podrazumeva poštovanje odgovarajućeg postupka: „interno prijavljivanje“ a potom „eksterno prijavljivanje“ – u suprotnom, smatra se da je zaposleni povredio obavezu lojalnosti (*trust and confidence*). Interno prijavljivanje podrazumeva obaveštavanje poslodavca – direktora

33 Dehn, G., *Public Interest Disclosure Act, 1998 – The UK's whistleblowing law in practice* (Preface), Sweet@Maxwell, 2003.

34 *Street v Derbyshire Unemployment Workers' Center* (2005); Taylor, S., Emir, A., *op. cit.*, str. 490.

ili drugog ovlašćenog lica za ovu vrstu obaveštenja.³⁵ Eksterno prijavljivanje može biti nadležnim upravnim agencijama ili državnim organima (*regulatory disclosure*) i prijavljivanje u širem smislu (*wider disclosure*) – npr. medijima, članovima parlamenta (poslancima), potrošačima.

U slučaju da zaposleni pribegava uzbunjivanju *mala fide*, odnosno bez razumne sumnje da je povređen javni interes ili da je po sredi koruptivno ponašanje, zakonodavac predviđa sankcije (*penalties for making false allegations maliciously*). U crnogorskom službeničkom pravu, zloupotreba prava na prijavljivanje sumnje na korupciju ili davanje zlonamerne izjave o tome predstavlja teži disciplinski prekršaj.³⁶

Interno prijavljivanje uživa zaštitu ako je učinjeno u dobroj veri, ako uzbunjivač ima razumnu sumnju da se nepoštovanje zakona dogodilo ili da će se verovatno dogoditi. Poslodavac je dužan da poštuje poverljivost zaposlenog–uzbunjivača,³⁷ ukoliko ovaj to želi. Pod internim uzbunjivanjem podrazumeva se i obraćanje zaposlenog–uzbunjivača nekom drugom ovlašćenom telu kod poslodavca, ako je kod poslodavca uređen postupak uzbunjivanja: npr. obraćanje zaposlenog predstavniku za zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu; sindikalnom predstavniku (koji su takođe dužni da čuvaju poverljivim podatke o dostavljaču–uzbunjivaču). Ukoliko je sindikat osnovan kod poslodavca, a zaposleni–uzbunjivač se, kao član sindikata, obrati pravniku sindikata (*union solicitor*) za dobijanje pravnog saveta, takođe uživa zaštitu. Na taj način se pruža veća zaštita zaposlenom–uzbunjivaču od moguće negativne reakcije (odmazde) poslodavca. Najzad, zaposleni–uzbunjivač može da se obrati advokatu radi dobijanja pravnog saveta, a može i ovlastiti advokata da u njegovo ime dostavi informacije (izvrši uzbunjivanje).

Kad je u pitanju interno uzbunjivanje od strane državnog službenika, ono se smatra kvalifikovanim (tj. zaštićenim) ako je učinjeno u dobroj veri ministru (članu vlade).³⁸

Ne smatra se (u sudskoj praksi) da uzbunjivač–zaposleni postupa u dobroj veri ako ima ličnu korist od uzbunjivanja ili ako nudi poslodavcu da odustane od prijavljivanja ako mu ponudi poboljšanje uslova rada (npr. napredovanje na radu; povećanje zarade). Katkad, može doći do zloupotrebe uzbunjivanja tako što zaposleni–uzbunjivač izlaže pretpostavljenog tzv. zlostavljanju na gore (*upward bullying*), stavljajući u izgled obelodanjivanje informacija (eksterno uzbunjivanje) ako pretpostavljeni ne ispuni zahteve zaposlenog (npr. za povećanje zarade).

35 Deakin, S., Morris, G. S., *Labour Law*, 2009, str. 323–324; Taylor, S., Emir, A., *op. cit.*, str. 489; Willey, B., *op. cit.*, str. 54.

36 Čl. 54, st. 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima od 2008.

37 Osim zaposlenog, zaštitu uživa i lice koje se nalazi na obuci kod poslodavca (*training for employment*) ili lica sa invaliditetom na profesionalnoj rehabilitaciji. Britanski zakon (*Public Information Disclosure Act*) ne primenjuje se na zaposlene u službama državne i javne bezbednosti (*Security Service, Security Intelligence Service, GCHO*), ali se primenjuje – pruža zaštitu policajcima (od 2004).

38 Selwyn, N., *op. cit.*, str. 317.

Pod internim uzbunjivanjem podrazumeva se i svako dostavljanje informacija pretpostavljenom licu zaposlenog, koje je izričito ili prećutno ovlašćeno od poslodavca sa upravljačkim odgovornostima prema radnicima. (Pod internim uzbunjivanjem se ne smatra prijavljivanje kolegi na poslu u istom rangu, odnosno onome ko nema ovlašćenja i odgovornosti u pogledu upravljanja kadrovima.)

Ukoliko poslodavac u određenom roku ne preduzme mere u vezi sa uzbunjivanjem, zaposleni–uzbunjivač ima pravo da pribegne eksternom uzbunjivanju – nadležnoj upravnoj agenciji ili državnom organu. Tako, u sudskoj praksi se smatra da, ako poslodavac ništa ne preduzme po proteku devet dana od internog uzbunjivanja, zaposleni–uzbunjivač postupa u dobroj veri ako pribegne eksternom uzbunjivanju (ovlašćenoj agenciji ili državnom organu – *prescribed regulator*).

Eksterno prijavljivanje ima dva svoja varijeteta: prijavljivanje (regulatornim) agencijama (*regulatory disclosure*) i prijavljivanje u širem smislu (*wider disclosure*).

U pogledu „prijavljivanja agenciji“, Zakon postavlja dodatne i restriktivne uslove za zaštitu zaposlenog–uzbunjivača, kako bi se ostvarilo načelo srazmernosti u ostvarivanju interesa, odnosno prava poslodavca i zaposlenog, kao i prava trećih lica (javnog interesa), čime se, između ostalog, sprečava zloupotreba prava na uzbunjivanje. Tako, zahteva se ne samo da zaposleni ima razumno uverenje da je obelodanjena informacija istinita (suštinski tačna) i izuzetno ozbiljne prirode već i da neće imati lične koristi od uzbunjivanja (uzbunjivanje je, po definiciji, ukazivanje na povredu javnog a ne privatnog interesa, uključujući interes samog uzbunjivača).³⁹ Uzbunjivanje treba da bude adresovano nadležnim državnim organima, odnosno upravnim agencijama; npr. u Velikoj Britaniji: u pogledu rizika zdravlja i bezbednosti (Health and Safety Executive); u pogledu poreskih nepravilnosti (the Inland Revenue and the Financial Services Authority); u pogledu kompanijskog prava (Secretary of State for Trade and Industry); u pogledu konkurencije i zaštite prava potrošača (Office for Fair Trading); u pogledu usluga (Rail Regulator); u pogledu zaštite životne sredine (Environment Agency). Postupanje zaposlenog–uzbunjivača se, tako, ocenjuje sa stanovišta načela *bona fides*, imajući u vidu sve okolnosti slučaja, što je od odlučujućeg značaja za posebnu zaštitu zaposlenog uzbunjivača, odnosno ocenu da li je zaposleni povredio obavezu lojalnosti ili treba da uživa posebnu zaštitu. U praksi se često najpre uspostavljaju neformalni kontakti zaposlenog–uzbunjivača i (određene) upravne agencije, pre nego što se formalno dostave informacije. U slučaju uzbunjivanja nadležnom organu/agenciji, pošto se traži veći stepen dokaza nego kod internog uzbunjivanja, zaposleni–uzbunjivač uživa posebnu zaštitu nezavisno od toga da li je najpre pribegao internom uzbunjivanju. Ako bi se istovetno pravilo primenilo u domaćem zakonodavstvu, to bi značilo *de lege ferenda* da zaposleni (državni službenik) koji ukazuje na korupciju funkcionera neposredno Republičkoj agenciji za borbu protiv korupcije i priloži odgovarajuće dokaze

39 *Ibidem*, str. 324.

(potpunije nego u slučaju internog uzbunjivanja) uživa zaštitu iako nije najpre pribegao tzv. internom uzbunjivanju.

Šire prijavljivanje (*wider disclosure*) – npr. medijima ili poslanicima parlamenta, uživa zaštitu, što u svakom konkretnom slučaju utvrđuje nadležan sud (tribunal) ako, pored uslova koji se postavljaju za prijavljivanje nadležnoj agenciji, uzbunjivač nema lične koristi od prijavljivanja i ako je uzbunjivanje razumno, imajući u vidu sve okolnosti slučaja. Naime, kod ovog prijavljivanja pružanje zaštite se uslovljava jednim od dodatnih preduslova: a) da uzbunjivač razumno veruje da će postati žrtva ukoliko pribegne internom ili uzbunjivanju nadležnoj agenciji (prescribed regulator); b) ako nije osnovana agencija, a uzbunjivač razumno veruje da će dokaz biti prikriven ili uništen; c) da je zabrinutost već bila iskazana poslodavcu ili agenciji (regulator); d) da je zabrinutost izuzetno ozbiljne prirode.⁴⁰ Kada odlučuje o tome da li je prijavljivanje (uzbunjivanje) razumno, nadležan sud (tribunal) procenjuje i razumnost odgovora poslodavca ili agencije kojima se uzbunjivač najpre obratio.

Kod uzbunjivanja putem medija, javlja se dodatni delikatan problem kako pomiriti pravo na privatnost (zaštitu ličnih podataka) lica koja su žrtve povrede javnog interesa (npr. pacijenta u bolnici koji ne želi da se njegovo ime pominje u kontekstu nezakonitog postupanja/korupcije u zdravstvenoj ustanovi) i interesa javnosti da bude obaveštena o povredi javnog zdravlja nezakonitim radom u zdravstvenoj ustanovi. Mediji ne mogu saopštavati imena pacijenata koji su žrtve nezakonitog postupanja (dužni su zaštititi identitet pacijenta), ali će ukazati na to u čemu je povreda javnog interesa u praksi zdravstvene ustanove ili privatne prakse (na koju je ukazao uzbunjivač).

Posebna zaštita se ogleda u unošenju određenih odredbi Zakona o otkrivanju (prijavljivanju) informacija javnosti u Zakon o radnim odnosima, tako da se zabranjuju zlostavljanje, dovodenje u nepovoljniji položaj i otkaz po osnovu uzbunjivanja.⁴¹ Otkaz zaposlenom–uzbunjivaču po osnovu zaštićenog uzbunjivanja (koje ispunjava zakonom propisane uslove) smatra se neopravdanim. Doduše, teret dokazivanja da li određeno prijavljivanje potpada pod kategoriju kvalifikovanog (*qualifying disclosures*) pada na zaposlenom,⁴² tako da uzbunjivač treba da dokaže da je imao razumno verovanje/sumnju za pribegavanje uzbunjivanju,⁴³ kao i da njegov motiv nije bio lični antagonizam, da nije do informacije došao na nezakonit način.⁴⁴ Uzbunjivaču se obezbeđuje zaštita ako je došlo do povrede prava zaposlenog (*victimization*).

Mada su u načelu dopuštene klauzule ugovora o radu o obavezi zaposlenog da čuva (ne saopštava) podatke poverljive prirode, ugovaranje klauzula koje zaposlenom zabranjuju da saopšti ove podatke (*gagging clauses*) ništavo je ako bi bile u suprotnosti sa zaštitom koju Zakon (Public Interest Disclosure Act, odnosno Employment Act) pruža uzbunjivačima. Ništav je svaki sporazum radnika i poslodavca kojim se radnik sprečava da pribegne zaštićenom

40 Teylor, S., Emir, A., *op. cit.*, str. 489.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, str. 489–490.

43 Selwyn, N., *op. cit.*, str. 316–317.

44 *Ibidem*, str. 318.

uzbunjivanju (*protected disclosure*).⁴⁵ U slučaju da radni sud, tj. tribunal za rad (*employment tribunal*) utvrdi da je uzbunjivač nezakonito otpušten, ovaj ima pravo na naknadu štete, pri čemu se pored načela integralne naknade imovinske štete može dosuditi i naknada neimovinske štete. Uz to, otpušteni uzbunjivač može da zahteva privremenu meru vraćanja na rad, odnosno nastavka radnog odnosa do (ročišta za glavnu raspravu, odnosno) donošenja sudske odluke. U pogledu naknade štete za neopravdano otpuštanje, Zakonom se predviđa da naknada štete uključuje ne samo naknadu imovinske štete (neisplaćene zarade, kao i buduća šteta usled narušavanja profesionalne karijere), kao i naknada neimovinske štete (*injury to feelings*), kao i uvećana naknada (*aggravated damages*). Uzbunjivačima se, na osnovu posebnih zakona, mogu dodeliti čak i posebne nagrade (*special awards*), što, inače, izaziva koncepcijska neslaganja o legitimnosti ovakvog vida nagrađivanja uzbunjivača.

Po pravilu se donose posebni zakoni kojima se pruža zaštita prilikom podnošenja prijava, a kako se veoma često kao uzbunjivači javljaju zaposleni, donose se i posebni zakoni o zaštiti uzbunjivača–zaposlenih. Naime, mada je osnovna obaveza zaposlenog u odnosu na poslodavca lojalnost, vernost (*trust and confidence*) – obaveza koja je vid ispoljavanja pravne subordinacije kao bitnog obeležja radnog odnosa, čija povreda – saopštavanje javnosti informacija o radu poslodavca, za sobom povlači mogućnost disciplinske odgovornosti (i otkaza), posebna zaštita zaposlenog–uzbunjivača svojevrsna je potvrda ograničavanja pravne podređenosti, odnosno izraz je priznavanja koncepta zaposlenog–građanina. Kao građanin, titular osnovnih prava, zaposleni dolazi u svojevrsnu moralnu dilemu – lojalnost poslodavcu (po pravilu privatnom interesu – dobit poslodavca) ili lojalnost javnom interesu (javno zdravlje, životna sredina, vladavina prava, ravnopravnost u ostvarivanju ljudskih prava i sl.).

U novijem uporednom radnom zakonodavstvu – npr. američkom⁴⁶, britanskom⁴⁷ i međunarodnim instrumentima o suzbijanju korupcije (Građanskopravna konvencija o suzbijanju korupcije Saveta Evrope od 1999⁴⁸) predviđa se posebna zaštita zaposlenog–uzbunjivača koji u dobroj veri, sa razumnim uverenjem (po pravilu najpre poslodavcu, a potom nadležnom

45 *Ibid.*, str. 319.

46 Shodno setu zakona (u federalnim jedinicama SAD) predviđena je zaštita zaposlenih koji u dobroj veri prijavljuju nadležnim državnim organima nezakonite aktivnosti (npr. koruptivna krivična dela) ili aktivnosti poslodavca koje ugrožavaju javni interes (npr. povreda Zakona o zaštiti životne sredine, koja po pravilu zaposlenom nalaže da najpre upozori svog poslodavca, a potom se, ako poslodavac nastavi sa povredom javnog interesa, prijavljuje nadležnom državnim organu – slučaj *Karen Silkwood*); Kate Repa, B., *Your Rights in the Workplace*, Nolo, Berkley 2007, str. 332–338.

47 Posebna zaštita uzbunjivača predviđena je Zakonom o prijavljivanju iz javnog interesa (*Public Interest Disclosure Act*, 1998 – PIDA), čiji su odgovarajući delovi ugrađeni u Zakon o radnim odnosima (*Employment Relations Act*, 1996 – ERA); Deakin, S., Morris, G. S., *op. cit.*, str. 323–325.

48 Article 9 – Protection of employees – “Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.”

Srbija je potpisala ovu Konvenciju 2005, a ratifikovala je 2008. godine.

državnom organu – pod uslovom da ukazivanje ne donosi ličnu korist; da se radi o informacijama u vezi sa ponašanjem koje je „izuzetno ozbiljne prirode“ ukazuje na povredu javnog interesa od poslodavca (ugrožavanje zdravlja; ugrožavanje životne sredine itd.) ili na koruptivna krivična dela.⁴⁹ Posebna zaštita se ogleda u zabrani zlostavljanja ili otkaza zbog uzbunjivanja. Tako, britanski Zakon o radnim odnosima od 1996. godine predviđa da se zaposleni, koji je otpušten zbog „zaštićenog prijavljivanja“ (*protected disclosure*), smatra automatski nezakonito otpuštenim (*unfairly dismissed*).⁵⁰ U ovom pogledu je veoma značajna i praksa Evropskog suda za ljudska prava.⁵¹

III. Domaće pravo – *de lege lata* i *de lege ferenda*

U domaćem pozitivnom pravu posebnu zaštitu zaposlenom uzbunjivaču u određenoj meri pruža Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, a u posebnom režimu radnih odnosa državnih službenika Kodeks ponašanja državnih službenika. U širem kontekstu, zaštitu uzbunjivaču pruža i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije⁵², u pogledu uzbunjivača koji prijave (razumno) sumnju da su funkcioneri u sukobu interesa ili na drugi način povredili obaveze koje proizilaze iz Zakona, mada za odgovarajuću zaštitu uzbunjivača ovaj Zakon treba dopuniti.

U crnogorskom službeničkom pravu se pruža posebna zaštita državnim službeniku (namešteniku) uzbunjivaču (koji prijavljuje sumnju na korupciju) – zaposleni koji starešini državnog organa ili ovlašćenom licu nadležnog državnog organa prijavi krivično delo uživa zaštitu od otkaza, tj. od prestanka radnog odnosa po tom osnovu, kao i zaštitu od zlostavljanja, uskraćivanja ili ograničavanja prava. Štaviše, kad postoji osnovana bojazan, odnosno stvarna opasnost po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu većeg obima, uzbunjivaču se obezbeđuje zaštita u skladu sa posebnim propisima o zaštiti svedoka.⁵³

De lege ferenda u domaćem pravu najpre treba doneti poseban zakon o zaštiti uzbunjivača u materijalnopravnom (upućivanjem na set zakona kojima se štiti javni interes ili sprečava korupcija) i formalnopravnom smislu (propisivanjem postupka uzbunjivanja, odnosno pravila pod kojima se može

49 Bliže o prijavljivanju raširene korupcije (Evropskom parlamentu) u Evropskoj komisiji od Paula van Buitenena, holandskog pomoćnika revizora, koji je zbog toga bio suspendovan i izložen drugim vidovima zlostavljanja i pretnji članovima porodice, kao i o masovnim ostavkama članova Komisije; J. Bowers QC, M. Fodder, J. Lewis, J., Mitchell, *Whistleblowing – Law and Practice*, Oxford University Press, 2007, str. 8.

50 Deakin, S., Morris, G. S., *op. cit.*, str. 323–324, 437.

Bliže o zaštiti zaposlenih uzbunjivača: J. Bowers QC, M. Fodder, J. Lewis, J., Mitchell, *op. cit.* (Part I: Protecting whistleblowers – The public interest disclosure act 1998; Part II: Protecting Whistleblowers – Outside PIDA).

51 J. Bowers QC, M. Fodder, J. Lewis, J., Mitchell, *op. cit.*, str. 300–312.

52 Agencija za borbu protiv korupcije donela je Pravilnik o zaštiti uzbunjivača, ali bez izmene Zakona o Agenciji nije moguće obezbediti odgovarajuću, potpuniju zaštitu uzbunjivačima.

53 Čl. 54 Zakona o državnim službenicima i nameštenicima (2008).

Posebnu zaštitu uživa zaposleni uzbunjivač koji u dobroj veri prijavljuje sumnju na korupciju, tako da zloupotreba prava na prijavljivanje sumnje na korupciju ili davanje zlonamerne izjave o tome predstavlja teži disciplinski prekršaj (čl. 54, st. 4 Zakona).

pribeći internom uzbunjivanju (kod poslodavca) i eksternom uzbunjivanju – posredstvom nadležnih (regulatornih) agencija i uzbunjivanju u širem smislu (medijima, narodnim poslanicima/poslanicama/odbornicima).

Ovim zakonom treba definisati pojam tzv. zaštićenog uzbunjivanja slično konceptu britanskog zakona (*Public Information Disclosure Act*), tj. navesti pod kojim uslovima se može ukazivati na povredu javnog interesa definisanog nizom zakona na primer, u oblasti zaštite životne sredine; zaštite zdravlja i bezbednosti na radu; javnog zdravlja do ukazivanja na koruptivna krivična dela.

Zakonom treba urediti posebno uzbunjivanje kad se radi o zaposlenom uzbunjivaču, imajući u vidu potrebu da se pomiri obaveza lojalnosti zaposlenog poslodavcu, savesno obavljanje rada u interesu poslodavcu, s jedne strane, i obaveza ukazivanja na povredu javnog interesa kao pravno i moralnog superiornijeg interesa, s druge strane. Načelo srazmernosti nalaže da se zakonom najpre uredi obaveza takozvanog internog uzbunjivanja, kod poslodavca, ukazivanjem pretpostavljenom (starešini) na povredu javnog interesa, a potom eksternog uzbunjivanja koje, po pravilu, dolazi posle internog uzbunjivanja (ako nisu otklonjeni rizici po javni interes). Zakonom bi trebalo uputiti na ovaj oblik uzbunjivanja posredstvom (regulatornih) agencija – na primer Agencije za zaštitu životne sredine; Agencije za borbu protiv korupcije itd. Tek potom bi se moglo pribeći takozvanom širem uzbunjivanju – medijima, narodnim poslanicima/odbornicima. Zakonom treba predvideti i izuzetak od ovih pravila u slučaju ukazivanja na koruptivna krivična dela (shodno Evropskoj građanskoj konvenciji za borbu protiv korupcije).

Bilo bi potrebno zakonom (Zakonom o radu ili posebnim zakonom) urediti posebnu zaštitu zaposlenih uzbunjivača od otkaza, zlostavljanja, diskriminacije, povrede privatnosti i slično, predviđanjem odgovarajućih prekršajnih kazni protiv poslodavca i odgovornog lica. Razume se, pored naknade imovinske štete, u slučaju povrede prava na uzbunjivanje zaposleni bi mogao zahtevati i naknadu neimovinske štete.

Branko Lubarda, PhD

Professor of Law, University of Belgrade, Faculty of Law

PROTECTED DISCLOSURE OF EMPLOYEE WHISTLEBLOWER

– European, comparative and domestic law and practice –

Summary

The paper deals with protected disclosure of an employee whistleblower in European and comparative labour law and practice. Case law of employment tribunals in the UK and conseil des prud'hommes in France is analysed, as well as case law of European Court of Human Rights and Court of Justice of the EU. The author gives some remarks on domestic law de lege ferenda.

Key words: *Whistleblower. Protected disclosure. ECHR. EU.*