

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

Beograd, 2012

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Tehnički urednik*  
Zoran Grac

*Korice*  
Marija Vuksanović

*Priprema i štampa*  
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

*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. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 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 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници  
COBISS.SR-ID 195465740

## 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 sa ciljem da se afirmiše 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).<sup>1</sup> 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 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 da 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 obavezu pregovaranja za poslodavca kod 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 obuhvata:

\* 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 nauke Republike Srbije.

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

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 i savetu zaposlenih (komitetu preduzeća) omogućiti da se upoznaju sa mišljenjima, zahtevima i predlozima koji su izneti na tim sastancima.<sup>2</sup> Razume se, zakon predviđa da zaposleni uživaju imunitet, to jest 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).<sup>3</sup>

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,<sup>4</sup> kao i uporednom i domaćem pravu.<sup>5</sup> 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 (RESP), mada nije svrstano u korpus osnovnih socijalnih prava (tzv. tvrdo jezgro RESP obuhvata devet prava). Razvojem koncepta zaposlenog-građanina u EU prava na informisanje i konsultovanje svrstana su u korpus osnovnih socijalnih prava u komunitarnom pravu, što je izraženo i u Povelji o osnovnim pravima u EU iz 2000. godine (Povelja iz Nice), koja je kao „izvor inspiracije” (za komunitarne institucije i organe) poslužila za donošenje Direktive 2002/14.<sup>6</sup> Naime, sa ciljem jačanja socijalnog dijaloga u preduzeću 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 o odlukama (uprave) poslodavca koje vode promenama u organizaciji rada i ugovornim odnosima (ugovori o radu; kolektivni ugovor o radu).<sup>7</sup> Transponovanje te Direktive

2 *Ibidem*, str. 904–905.

3 *Ibid.*, str. 905–906.

4 Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 135 o radničkim predstavnicima; L. Betten, *International Labour Law*, Kluwer, 1993, str. 70–71; Evropska socijalna povelja (čl. 6); L. Samuel, *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 B. Bercusson, *European Labour Law*, 2009, str. 318, 324.

7 U praksi Evropskog suda pravde standardi sadržani u Direktivi 2002/14 tumače se tako da je poslodavac (menadžment) dužan da pre donošenja odluke konsultuje, zatraži mi-

(do 2005. godine) izvršeno je u državama članicama EU posredstvom saveta zaposlenih, sindikata kod poslodavca, ili posredstvom drugih (pravovaljano) izabranih predstavnika.<sup>8</sup> Na taj način je došlo do kompletiranja evropskih standarda u pogledu informisanja i konsultovanja koji su najpre bili doneti Direktivom 94/45 o evropskom savetu zaposlenih, kako bi se informisanje i konsultovanje uspostavilo u preduzećima komunitarnog nivoa (kod poslodavaca ili povezanih poslodavaca<sup>9</sup> koji obavljaju svoju ekonomsku delatnost na nivou EU – privredno društvo koje zapošljava najmanje hiljadu radnika, od kojih najmanje po sto pedeset 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. Pritom, saradnja središnje uprave i evropskog saveta zaposlenih zasniva se na međusobnom poverenju (uz obavezu čuvanja poslovnih tajni i po isteku mandata člana evropskog saveta zaposlenih).

Štaviše, pravo na informisanje i konsultovanje upotpunjeno je pravom na saodlučivanje radnika u evropskom društvu (*Societas Europea*), kao poslodavcu koji se osnivna pod posebnim uslovima, pošto je, osim 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 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, uzajamne 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 ratifikacijom Lisabonskog ugovora dobila pravnoobavezujuću snagu (Ugovora), a koja je usmerena na institucije EU i države članice kad primenjuju komunitarno pravo, nov je podsticaj za razvoj koncepta zaposlenog-građanina. Povelja, u okviru naslova II – „Slobode”, proklamuje slobodu mišljenja, savesti i verosiposvesti: „Svako

šljenje od predstavnika zaposlenih; B. Bercusson, *op. cit.*, str. 313.

8 B. Bercusson, *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).

lice ima pravo na slobodu mišljenja... (čl. 10, st. 1), kao i slobodu izražavanja i informisanja (čl. 11).<sup>10</sup>

U Savetu 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.”<sup>11</sup> 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 značajna je za pitanje granica slobode izražavanja mišljenja zaposlenih, imajući u vidu ograničenja slobode izražavanja mišljenja zaposlenih u kontekstu obaveze vernosti, odnosno lojalnosti zaposlenog poslodavcu (*duty of trust and confidence*). Tako, u mnogim slučajevima kada je javno kritikovanje poslodavca od državnih službenika 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 građani uživaju) značajno ograničena. Ipak, ograničenja moraju biti srazmerna, uz priznavanje državnom službeniku prava na uzbunjivanje (*whistleblower*), pod određenim uslovima i u pogledu poverljivih informacija.<sup>12</sup>

Potreba da se zaštite zaposleni koji svoje pravo na izražavanje mišljenja ostvaruju u svojstvu zaposlenog-uzbunjivača ima poseban značaj za suzbijanje korupcije, na šta upućuje i Građanskopravna konvencija o borbi protiv korupcije (čl. 8), koju je i Srbija ratifikovala.

## II. Zaštita zaposlenog uzbunjivača u uporednom pravu

Razvoj koncepta zaposlenog građanina u uporednom pravu imao je 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”<sup>13</sup>), koja se „može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i

10 M. Janjević, *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 (1979–1980), 1 EHRR 737, para 48; prema C. Ovey, R. White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2006, str. 317.

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

13 Ustav Republike Srbije od 2006. godine (član 46. stav 1).

ugleda drugih...”, tradicionalno se ograničava radnim zakonodavstvom da bi se zaštitila prava poslodavca. Tako, u dužem periodu u radnom pravu (sudskej praksi) smatralo se da zaposleni koji javnosti kritički ukazuje na praksu poslodavca (koja se odnosi na metode rada, dizajn, organizaciju rada i slično, što predstavlja poverljive podatke čije obelodanjivanje može da pričinu štetu poslodavcu) čini povredu (implicitne) obaveze lojalnosti (*duty of trust and fidelity*), tako da se disciplinsko sankcionisanje smatralo opravdanim<sup>14</sup> (odnosno ne suprotnim slobodi izražavanja mišljenja koju garantuje i Evropska konvencija o ljudskim pravima – član 10).<sup>15</sup> 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, reč je o povredi ugovora o radu,<sup>16</sup> pri čemu poslodavac može da podnese tužbu (za naknadu štete) i protiv treće strane koje je zaposlenog navela na povredu ugovora o radu.<sup>17</sup> 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 (na primer, 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.<sup>18</sup> Postepeno, međutim, ograničava se ili napušta takozvana kultura tajnovitosti na mestima rada, u kojoj 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 (*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 sredine<sup>19</sup>; zaštitom zdravlja i bezbednosti; ometanje pravde;

14 S. Taylor, A. Emir, *Employment Law*, Oxford University Press, 2010, str. 487; B. Willey, *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*. – C. Ovey, R. White, *op. cit.*, str. 221.

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

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

18 N. Selwyn, *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) na štetu svog poslodavca. – *Ibidem*.

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



nezakonito postupanje (na primer, poreska evazija; nenamensko korišćenje javnih fondova); učinjeno krivično delo (koruptivna krivična dela).

U uporednom pravu više decenija priznato je i pravo zaposlenog na „dovanje u pištaljku” (*right to whistleblow*), odnosno na obraćanje nadležnom državnom organu ukoliko poslodavac nastavlja da svojim poslovanjem ugrožava javni interes definisan zakonom – na primer, 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). Poznat 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 elemenat) u proizvodnju igala, kad je nivo dozvoljene radijacije 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.).<sup>20</sup>

U britanskom pravu je zakonom definisano takozvano kvalifikovano obeodanjivanje (*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 lica<sup>21</sup>; e) ugrožavanje životne sredine; f) informacije o tome da se prikrivaju ili verovatno prikrivaju dokazi u vezi sa navedenim predmetima uzbunjivanja.<sup>22</sup>

Kvalifikovano objavljivanje se ne odnosi na objavljivanje podataka koji su zaštićeni Zakonom o tajnosti podataka.<sup>23</sup> U domaćem pravu se Zakonom o tajnosti podataka<sup>24</sup> 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 tog 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*).<sup>25</sup> 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 „nesa-

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

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

22 *Ibid.*, str. 488–489.

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

24 „Službeni glasnik RS”, br. 104/2009.

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

vesno čuvanje spisa ili podataka” (čl. 108, st. 1, al. 2). Odavanje službene tajne je teža povreda službene dužnosti u uporednom pravu.<sup>26</sup> 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 ostvarivanjem prava na uzbunjivanje rešavaju svoju unutrašnju tenziju, moralnu dilemu – lojalnost poslodavcu i čuvanje poverljivim 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 rešavanju sudskih, radnih sporova između poslodavaca i uzbunjivača-zaposlenog, pribegava se testu dobre vere (*bona fide*) da bi se najpre odgovorilo na pitanje šta jeste a šta nije (vršenje prava na) uzbunjivanje, odnosno da bi se definisalo zaštićeno uzbunjivanje (*protected whistleblowing*).<sup>27</sup> 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 (na primer, tako što uzbunjivač-zaposleni ima razumnu sumnju da će poslodavac prikriti dokaze), opasnosti po zdravlje, bezbednost, po životnu sredinu, uživa posebnu zaštitu,<sup>28</sup> ako je učinjeno određenim licima pod propisanim uslovima.<sup>29</sup> Posebna zaštita se obezbeđuje ako je usled dostavljanja-uzbunjivanja došlo do otkaza ili druge povrede prava iz radnog odnosa.<sup>30</sup>

Zaposlenim-uzbunjivačima neophodna je posebna zaštita zbog toga što su potencijalno izloženiji diskriminaciji<sup>31</sup>, odnosno stavljaju se u nepovoljniji položaj u pogledu niza prava (na primer, zaštite zdravlja i bezbednosti na radu; odsustava – porodiljskog, radi nege deteta, po osnovu usvojenja; radnog vremena i fleksibilnosti),<sup>32</sup> 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 da bi se zaposleni podstakli na borbu protiv korupcije, na zaštitu javnog interesa, koji je i pravno i moralno superiorniji u odnosu na privat-

26 I. Borković, *op. cit.*, str. 146.

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

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

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

30 *Ibidem*.

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

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

ni interes (dobit) poslodavca. Čitav niz nesreća se mogao izbeći u zdravstvu, saobraćaju (na primer, tragedija feribota *Zeebrugge*), proizvodnji (na primer, naoružanja) da strah od autokratskog okruženja poslodavca nije uticao da se zaposleni ne usuđuju da progovore o rizicima. Drugim rečima, zaštita uzbunjivača-zaposlenog je vid ohrabriranja kulture otvorenosti organizacija (poslodavca), dobrog upravljanja, namenskog korišćenja sredstava (posebno u javnom sektoru), zakonitosti poslovanja i rada poslodavca, zaštite javnog interesa – prevencija je bolja nego lečenje, a organizaciona kultura nalaže da se ne sme tolerisati sprovođenje zlostavljanja uzbunjivača (*victimisation for whistleblowing is not tolerated*). Otuda je u uporednom pravu poslednjih par decenija zakonski uređena posebna zaštita uzbunjivača-zaposlenih: na primer u američkom, britanskom, holandskom, južnoafričkom zakonodavstvu.<sup>33</sup> Na taj način se obezbeđuje da zaposleni bez bojazni, u dobroj veri, mogu da ukazuju interno – kod poslodavca na ugrožavanje javnog interesa ili lošu praksu. Uz to, ako dođe do eksternog uzbunjivanja, zakonom su propisani uslovi pod kojima će se pružiti zaštita zaposlenom-uzbunjivaču: a) uzbunjivanje u dobroj veri; b) postoji istinski osnov za razumno verovanje da je ugrožen javni interes; c) uzbunjivanje nema za cilj ličnu ili korist za članove porodice (u novcu ili naturi, pri čemu se pod ličnom koristi ne podrazumeva nagrada koju bi uzbunjivač dobio na osnovu posebnih propisa, a koju dodeljuju *određeni državni organi* – na primer, u *V. Britaniji Carina i Poreska uprava (Custums and Excise)*. Kao preventivna zaštita zaposlenih-uzbunjivača, u uporednom pravu se predviđa i obaveza poslodavca da članovima odbora direktora, odnosno menadžerima na višim mestima organizaciji (*senior managers*) 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, britanskim Zakonom o prijavljivanju informacija u javnom interesu (*Public Interest Disclosure Act*) od 1998. godine predviđena je posebna zaštita svih uzbunjivača (potrošač, klijent, zaposleni, radnik kod kuće itd.) u javnom i privatnom sektoru pod zakonom predviđenim uslovima (pod terminom javnost se podrazumevaju i nadležni državni organi, mediji). Prvo, predviđena je zaštita u pogledu takozvanog 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 takozvanih koruptivnih krivičnih dela), neizvršavanja zakonskih obaveza (na primer, zloupotreba fondova<sup>34</sup>), ugrožavanja životne sredine, dovođenja u opasnost zdravlja ili bezbednosti lica, namernog prikrivanja relevantnih informacija. „Zaštićeno prijavljivanje” podrazumeva i 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 obave-

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

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

štavanje poslodavca – direktora ili drugog ovlašćenog lica za tu vrstu obavještenja.<sup>35</sup> Eksterno prijavljivanje može biti prijavljivanje nadležnim upravnim agencijama ili državnim organima (*Regulatory disclosure*) i prijavljivanje u širem smislu (*Wider disclosure*) – na primer, 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 posredi 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.<sup>36</sup>

*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<sup>37</sup> ako on to želi. Pod internim uzbunjivanjem podrazumeva se i obraćanje zaposlenog-uzbunjivača nekom drugom ovlašćenom telu kod poslodavca, ako je kod poslodavca uređen postupak uzbunjivanja: na primer, 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 za dobijanje pravnog saveta od pravnika sindikata (*union solicitor*), 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 ovlastiti advokata da u njegovo ime dostavi informacije (izvrši uzbunjivanje).

Kad je u pitanju interno uzbunjivanje od strane državnog službenika, ono se smatra kvalifikovanim (to jest zaštićenim) ako je učinjeno u dobroj veri ministru (članu vlade).<sup>38</sup>

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 ukoliko mu poslodavac ponudi poboljšanje uslova rada (na primer, napredovanje na radu, povećanje zarade). Katkad, može doći do zloupotrebe uzbunjivanja tako što zaposleni-uzbunjivač izlaže pretpostavljenog takozvanom zlostavljanju na gore (*upward bullying*), stavljajući u izgled obelodanjivanje informacija (eksterno uzbunjivanje) ako pretpostavljeni ne ispuni zahteve zaposlenog (na primer, za povećanje zarade).

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

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

37 Osim zaposlenog, zaštitu uživa i lice koje se nalazi na obuci kod poslodavca (*training for employment*) ili lice 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. godine).

38 N. Selwyn, *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 koji 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 je 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 (sušinski tačna) i izuzetno ozbiljne prirode već i da neće imati lične koristi od uzbunjivanja (po definiciji, uzbunjivanje je ukazivanje na povredu javnog, a ne privatnog interesa, uključujući interes samog uzbunjivača).<sup>39</sup> Uzbunjivanje treba da bude upućeno nadležnim državnim organima, odnosno upravnim agencijama (na primer, u Velikoj Britaniji ako je reč o: riziku po zdravlje i bezbednost (*Health and Safety Executive*); poreskim nepravilnostima (*The Inland Revenue and the Financial Services Authority*); kompanijskom pravu (*Secretary of State for Trade and Industry*); konkurenciji i zaštiti prava potrošača (*Office for Fair Trading*); uslugama (*Rail Regulator*); zaštiti životne sredine (*Environment Agency*). Postupanja zaposlenog-uzbunjivača se, tako, ocenjuje sa stanovišta načela *bona fides* imajući u vidu sve okolnosti slučaja, što ima odlučujući značaj 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 za interno uzbunjivanje, 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

39 *Ibid.*, str. 324.

odgovarajuće dokaze (potpunije nego u slučaju internog uzbunjivanja), uživa zaštitu iako nije najpre pribegao takozvanom internom uzbunjivanju.

Zaštitu uživa i šire prijavljivanje (*Wider disclosure*) – na primer mediji-ma ili poslanicima parlamenta. To u svakom konkretnom slučaju utvrđuje nadležan sud (tribunal) ako, osim 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, pružanje zaštite se u ovom slučaju uslovljava jednim od dodatnih preduslova: a) da uzbunjivač razumno veruje da će postati žrtva ako pribegne internom ili uzbunjivanju nadležnoj agenciji (*prescribed regulator*); b) ako nije osnovana agencija, a uzbunjivač razumno veruje da će dokaz biti prikriiven ili uništen; c) da je zabrinutost već bila iskazana poslodavcu ili agenciji (*regulator*); d) da je zabrinutost izuzetno ozbiljne prirode.<sup>40</sup> Nadležan sud (tribunal) pri odlučivanju o tome da li je prijavljivanje (uzbunjivanje) razumno, ceni i razumnost odgovora poslodavca ili agencije kojima se najpre obratio uzbunjivač.

U slučaju uzbunjivanja putem medija javlja se dodatni delikatan problem kako pomiriti pravo na privatnost (zaštitu ličnih podataka) lica koji su žrtve povrede javnog interesa (na primer, pacijenta u bolnici koji ne želi da se njegovo ime spominje u kontekstu nezakonitog postupanja/korupcije u zdravstvenoj ustanovi) i interesa javnosti da bude obavještena o povredi javnog zdravlja nezakonitim radom u zdravstvenoj ustanovi. Mediji ne mogu da saopštavaju imena pacijenata koji su žrtve nezakonitog postupanja (dužni su da zaštite identitet pacijenta), ali će ukazati 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 odredaba Zakona o otkrivanju (prijavljivanju) informacija javnosti u Zakon o radnim odnosima, kojima se zabranjuju zlostavljanje, dovođenje u nepovoljniji položaj i otkaz po osnovu uzbunjivanja.<sup>41</sup> 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 zaposlenog,<sup>42</sup> tako da uzbunjivač treba da dokaže da je imao razumno verovanje/sumnju za pribegavanje uzbunjivanju<sup>43</sup>, da nije bio motivisan ličnim antagonizmom, da do informacije nije došao na nezakonit način.<sup>44</sup> Zaštita uzbunjivaču se obezbeđuje 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

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

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, str. 489–490.

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

44 *Ibid.*, str. 318.

koje zabranjuju zaposlenom da te podatke saopšti (*gagging clauses*) ništavo je ako bi bile u suprotnosti sa zaštitom koju uzbunjivačima pruža zakon (*Public Interest Disclosure Act*, odnosno *Employment Act*). Ništav je svaki sporazum radnika i poslodavca kojim se radnik sprečava da pribegne zaštićenom uzbunjivanju (*protected disclosure*).<sup>45</sup> U slučaju da radni sud, to jest tribunal za rad (*employment tribunal*) utvrdi da je uzbunjivač nezakonito otpušten, on ima pravo na naknadu štete, pri čemu se, osim 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. Zakonom se predviđa da naknada štete za neopravdano otpuštanje uključuje ne samo naknadu imovinske štete (neisplaćene zarade i buduća šteta usled narušavanja profesionalne karijere), nego i naknadu neimovinske štete (*injury to feelings*) i uvećanu naknadu (*aggravated damages*). Uzbunjivačima se na osnovu posebnih zakona mogu dodeliti čak i posebne nagrade (*special awards*), što, inače, izaziva konceptijska neslaganja o legitimnosti takvog 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 je svojevrsna 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 – na primer, američkom<sup>46</sup> i britanskom<sup>47</sup>, i međunarodnim instrumentima o suzbijanju korupcije (Građanskopravna konvencija o suzbijanju korupcije Saveta Evrope od

45 *Ibid.*, str. 319.

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

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

1999. godine<sup>48</sup>) predviđa se posebna zaštita zaposlenog-uzbunjivača koji u dobroj veri, sa razumnim uverenjem (po pravilu najpre poslodavcu, a potom nadležnom državnom organu – pod uslovom da ukazivanje ne donosi ličnu korist i da je reč o informacijama u vezi sa ponašanjem „koje je izuzetno ozbiljne prirode”), ukazuje na to da je poslodavac povredio javni interes (ugrožavanje zdravlja, ugrožavanje životne sredine itd.) ili učinio koruptivna krivična dela.<sup>49</sup> 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*).<sup>50</sup> U tom pogledu je veoma značajna i praksa Evropskog suda za ljudska prava.<sup>51</sup>

### 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, i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>52</sup> pruža zaštitu uzbunjivaču koji prijavi (razumnu) sumnju da su funkcioneri u sukobu interesa ili na drugi način povredili obaveze koje proizilaze iz Zakona, mada ovaj Zakon treba dopuniti da bi uzbunjivač dobio odgovarajuću zaštitu.

U crnogorskom službeničkom pravu pruža se 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, to jest prestanka

---

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 2008. godine.

49 Bliže o prijavljivanju raširene korupcije (Evropskom parlamentu) u Evropskoj komisiji od strane 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 S. Deakin, G. S. Morris, *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 je donela Pravilnik o zaštiti uzbunjivača, ali bez izmene Zakona o Agenciji uzbunjivačima nije moguće obezbediti odgovarajuću, potpuniju zaštitu.



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.<sup>53</sup>

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

Tim zakonom treba definisati pojam takozvanog zaštićenog uzbunjivanja slično konceptu britanskog zakona (*Public Information Disclosure Act*), to jest treba 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 prema poslodavcu, savesno obavljanje rada u interesu poslodavca, 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 zatim 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 posle toga 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 građanskopravnoj konvenciji za borbu protiv korupcije).

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

---

53 Zakon o državnim službenicima i namještenicima (2008), čl. 54. 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).

Prof. dr Branko Lubarda\*

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.

---

\* Branko Lubarda, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.