

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA GENEZA, PRAVNI OKVIR, PRAKSA

adv. Rodoljub Šabić



BCBP

novembar 2021.

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA GENEZA, PRAVNI OKVIR, PRAKSA

novembar 2021.

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Autor

adv. Rodoljub Šabić

Dizajn i prelom

Srđan Ilić

Ovaj rad je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.

Sadržaj

Uvod	4
Geneza pravne zaštite uzbunjivača u Srbiji	5
Aktuelni normativni okvir	8
Praksa	10

Zadatak da se kroz prizmu iskustava u radu Civilnog odbora za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača ustanovljenog od strane Beogradskog centra za bezbednosnu politiku osvrnem na neka od otvorenih pitanja u vezi sa zaštitom ljudi koji u javnom interesu ukažu na kriminal, korupciju, kršenje ljudskih prava i druge nezakonitosti i nepravilnosti podrazumeva, još jednom, po ko zna koji put, suočavanje sa neprijatnom istinom da se Srbija prema ovom veoma važnom pitanju dugo i kontinuirano odnosi na način koji se nikakako ne može oceniti kao poželjan.

Iako je u poslednjoj deceniji usvojeno i ratifikovano više međunarodnih dokumenata koji se uz ostalo odnose i na taj problem i izvršeno nekoliko intervencija u unutrašnjem normativnom poretku, a 2014. usvojen i jedan važan zakon sa pretenzijom da na celovit način tu zaštitu uredi, to ipak ni pravno a pogotovo faktički nije obezbedilo zaštitu na poželjnom i potrebnom nivou.

U prilog takvoj oceni u kontinuitetu govore činjenice koje su evidentne u svakom od relevantnih segmenata a koje potvrđuju indolentnost i nespremnost vlasti da se iskreno i dosledno založi za to da se ta zaštita uspostavi i unaređuje. Takvu ocenu potvrđuje makar i samo lapidaran osvrt na:

- a) genezu pravne zaštite,
- b) postojeći normativni okvir,
- c) praksu.

Osvrt prvenstveno podrazumeva činjenice i statističke podatke koji se tiču uzbunjivača u užem smislu, dakle lica na koja se formalno odnose ili bi se mogle odnositi zakonske odredbe o zaštiti uzbunjivača ali se, neizbežno, u značajnoj meri bavi i odnosom vlasti prema drugim licima koja formalno nisu uzbunjivači, ali su branioci ljudskih prava, novinari istraživači, aktivisti civilnog sektora.

Geneza pravne zaštite uzbunjivača u Srbiji

U fundamentu ideje o potrebi uspostavljanja pravne zaštite ljudi koji, iz moralnih ili profesionalnih razloga, ukazuju na kriminal, korupciju, nezakonitosti ili druge nepravilnosti u radu institucija vlasti ili preduzeća u javnoj svojini su brojni, različiti razlozi, ali je nesporno, odavno globalno afirmisano, da je najmarkantniji razlog potreba ostvarivanja boljih rezultata u borbi protiv korupcije.

A u predugom, konvulzivnom i mučnom procesu tranzicije kroz koji Srbija prolazi jedan od najvećih problema sa kojim se suočava je upravo korupcija.

Kao vrlo ilustrativan pokazatelj situacije sa korupcijom mogu da posluže ocene i pozicije naše zemlje na Globalnom indeksu percepcije korupcije (CPI), koji svake godine objavljuje globalna antikorupcijska mreža *Transparency International*.¹

Opšte je poznato da Srbija nikada nije stajala dobro na CPI-u. Od kad je uopšte opservirana i ocenjivana, prvi put 2000. a potom od 2003. do danas kontinuirano, sve ocene koje je dobila bile su ispod "prolazne", bile su nezadovoljavajuće i ukazivale su na veliku, sistemsku korupciju. Prvi put je ocenjivana kao SR Jugoslavija i, sa od Miloševića nasleđenim stanjem, dobila zastrašujuće nisku, bukvalno katastrofalno lošu ocenu - 1,3. Kasnije je ta ocena popravljena i godišnje ocene kretale su se preko 2,4, 2,7, 2,8, 3,0 do 3,4. u 2007. U 2008. ponovljena je ocena iz 2007., bila je to prva godina u kojoj je izostao napredak. U 2009. zabeležen je još jednom minimalan pomak, ocena je bila 3.5. da bi u 2010. ponovno izostao bilo kakav napredak.

Za četiri godine, od 2007. do 2010. ocena je popravljena za 0,1, napredak je izostao praktično u potpunosti. Već tada je odgovornima moralo biti jasno da je u pitanju trend koji se ne sme ignorisati. Ako je bilo šta, u nizu objektivno vrlo loših ocena u toj deceniji, bilo vredno i ohrabrujuće, bila je to činjenica da se, kako-tako, iz godine u godinu, uspevalo popraviti te ocene. Napredak je bio, bez sumnje, veoma spor, ali je ipak bio evidentan. Bilo je to sporo kretanje, ali kretanje napred. Ocena za 2010. definitivno je potvrdila da je u periodu od nekoliko godina takvo kretanje zaustavljeno. A svaki napredak, makar i najmanji, u objektivno veoma lošoj situaciji bio je dragocen, kontinuitet u napretku pogotovo. Izostanak napretka, stagnacija trebalo je da bude shvaćena kao krajnje ozbiljno upozorenje i više nego dobar povod za preispitivanje koncepcije u borbi protiv korupcije. A, pored ostalog, jedan od evidentnih nedostataka te koncepcije bilo je odsustvo efikasne pravne zaštite ljudi koji su spremni da ukažu na korupciju i da o njoj govore otvoreno.

Iako nema sumnje da je na unutrašnjem planu bilo više nego dovoljno razloga za uspostavljanje sistema zaštite uzbunjivača to ipak nije bilo dovoljno da se na relevantnom nivou vlasti formira svest o tome i na to je odlučujuće uticao tek međunarodni faktor.

¹ CPI, u svetu najpoznatije, veoma respektabilno rangiranje zemalja prema percepciji korupcije u javnom sektoru obuhvata većinu, gotovo sve zemlje sveta, ocenjuje ih i potom rangira. Ocenjivanje se vrši na osnovu više paralelnih istraživanja koja se u svakoj od zemalja sprovode. Metodologija ocenjivanja podrazumevala je do 2012. ocene od 0 (najlošije) do 10 (idealno) kada se prešlo na ocenjivanje od 0 do 100.

Bez uticaja međunarodnog faktora, taj proces inače mučno spor bio bi, sasvim izvesno, još znatno sporiji.

Srbija je ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije u oktobru 2005. a Građanskopravnu konvenciju protiv korupcije Saveta Evrope u novembru 2007. Iako se oba ova dokumenta, uz ostalo, odnose i na zaštitu uzbunjivača Srbija tim povodom ništa konkretno nije preduzela.

Na uvođenje prvih vidova zaštite uzbunjivača uticale su zapravo tek preporuke GRECO². U postupku evaluacije GRECO je konstatovao da u Srbiji ne postoje pravne mere kojima bi se zaštitili od odmazde državni službenici koji prijavljuju korupciju pa je eksplicitno preporučio da se državni službenici koji u dobroj nameri prijave sumnju na korupciju u državnoj upravi na odgovarajući način zaštite od odmazde.

To je za posledicu imalo da je vlast u Srbiji tokom 2009. usvojila određene izmene i dopune Zakona o državnim službenicima i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. To je međutim bilo dovoljno samo za to da GRECO u izveštaju 2010. konstatuje da su preporuke "delimično ispunjene". Tu u osnovi nezadovoljavajuću ocenu nije popravilo ni to što je nešto kasnije dopunjen i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Uprkos svemu vlast je uporno izbegavala da prihvati očiglednu činjenicu da je za rešavanje problema uzbunjivača potrebno doneti integralan zakon.

Sticajem okolnosti, dugo vršeci funkciju Poverenika za informacije od javnog značaja, rano sam se sreo i potom često sretao sa ljudima koje su tada u svetu najčešće zvali whistleblowers a kod nas još i zviždači ili insajderi a potom sve češće, pogotovo nakon 2010. kada su moji saradnici prevodeći na srpski jezik i objavljujući tekst Rezolucije 1729 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope³ upotrebili taj termin – **uzbunjivači**.

Pomenuti sticaj okolnosti perpetuirano me suočavao sa neprijatnom istinom da u Srbiji ljudi koji u javnom interesu ukažu na korupciju, kriminal, zloupotrebe, nesavestan rad ili neko drugo zlo prolaze vrlo loše. Da ti ljudi, skoro po pravilu, bivaju izloženi odmazdi u raznim oblicima počev od mobinga pa sve do krivičnog gonjenja, da ne uživaju praktično nikakvu zaštitu.

2 Savet Evrope formirao je Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO) 1999. godine, sa ciljem da nadzire primenu Konvencija Saveta Evrope, odnosno usklađenost zakonodavstava zemalja članica sa antikoruptivnim standardima Saveta Evrope.

Osnovna ideja postojanja GRECO je da se kroz mehanizam zajedničkih evaluacija i tzv. kolegijalnog pritiska unapredi kapacitet država članica za efikasniju borbu protiv korupcije, da se identifikuju nedostaci u nacionalnim zakonodavnim rešenjima i ubrzaju neophodne izmene.

Evaluacija rezultira preporukama državama članicama usmerenim na unapređenje propisa, kao i na institucionalne i praktične reforme. Nakon toga sledi postupak utvrđivanja usaglašenosti sa ciljem procene mera koje su članice preduzele kako bi preporuke i sprovele. Pored toga, GRECO predstavlja i platformu za razmenu dobrih praksi u domenu prevencije i otkrivanja korupcije. GRECO obuhvata 50 država članica (48 država Evrope, Kazahstan i SAD). Republika Srbija* je članica GRECO od 1. aprila 2003. godine.

3 Rezoluciju 1729(2010) o zaštiti uzbunjivača Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila 29. aprila 2010. godine na svom 17. zasedanju. Termin "uzbunjivač" je u tekstu koji je neslužbeno preveden od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti izabran kao pogodan jer se lako koristi i kao imenica i kao glagol i jer je u stručnoj javnosti u poslednje vreme počeo da se koristi. Pored ovog termina, često su i dalje u upotrebi i drugi termini, kao npr: „insajder“, „duvač u pištaljku“ ili originalni naziv na engleskom jeziku „whistle-blower“.

Razume se da sam nastojao da pomognem uzbunjivačima koji su mi se obraćali, nekima od njih sam i uspeo pomoći. Ali, od samog početka je bilo jasno da čak i uspešna pomoć u pojedinačnim slučajevima ne predstavlja ozbiljan doprinos rešenju problema uzbunjivača, da je taj problem daleko kompleksniji, da zahteva sistemsko rešenje.

Zbog toga sam se godinama zalagao da problem statusa odnosno zaštite uzbunjivača bude rešen na jedini pravi način, donošenjem zakona. U jednom trenutku izgledalo je, zahvaljujući prijateljskoj spremnosti ambasada Velike Britanije i Holandije da finansijski podrže projekat koji sam prihvatio da koordiniram, da ću u tome i uspeti.

Projekat je dao dobar rezultat - Model zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača.⁴

Realizacija projekta je, razume se, prethodno podrazumevala niz drugih stvari. Uz ostalo, u deset važnih gradova Srbije održani su okrugli stolovi i tribine na kojima je ostvarena komunikacija sa više stotina relevantnih ljudi – uzbunjivača, novinara, predstavnika pravosuđa, policije, civilnog sektora. Na različite načine svoj doprinos realizaciji ovog projekta dalo je više od pedeset nevladinih organizacija.

Model zakona izradila je radna grupa koju sam formirao od naših istaknutih stručnjaka za pojedine oblasti prava – ljudska prava, privredno pravo, radno pravo, procesno pravo i pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Članovi radne grupe imali su priliku za konsultacije sa istaknutim, u međunarodnim relacijama poznatim ekspertima, poput Pola Stivensona iz Velike Britanije ili Toma Divajna i Marka Koena iz SAD.

Model zakona dobio je nepodeljenu podršku na sastanku predstavnika svih anti-korupcijskih organa održanom u aprilu 2013. U okviru projekta u maju iste godine u Beogradu je održana i velika međunarodna konferencija "Zaštita uzbunjivača" koja je ocenjena kao značajan doprinos zaštiti uzbunjivača u međunarodnim okvirima. Model zakona je kao veoma kvalitetan ocenjen i od strane učesnika konferencije.

Jedan od istaknutih učesnika konferencije, Bendžamin Bekland, rekao je tada: "Srbija je u prilici da uskoro dobije jedan od najprogresivnijih zakona o zaštiti uzbunjivača".

Delio sam to mišljenje. Model zakona stavio sam na raspolaganje Vladi Srbije i nadao se da će Srbija ubrzo dobiti zakon o zaštiti uzbunjivača. Ali, iako na Model zakona tokom prethodno sprovedene javne rasprave nije bilo primedbi, Ministarstvo pravde i Vlada se, iz samo njima poznatih razloga, nisu odlučili da ga iskoriste već su krenuli iznova u izradu zakona da bi na kraju došlo do teksta koji je u nekim aspektima i lošiji od ponuđenog modela.

Tako je nakon više propuštenih godina izgubljeno još skoro dve godine da bi, tek krajem 2014, Srbija konačno dobila zakon koji je trebalo da obezbedi pravnu zaštitu uzbunjivača.

⁴ www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/1613-poverenik-dostavio-model-zakona-o-zastiti-uzbunji-vaca-vlada-na-potezu.html

Aktuelni normativni okvir

Zakon o zaštiti uzbunjivača⁵ je usvojen 25. novembra 2014. godine. Srbija je tako konačno dobila zakon podoban da, uz doslednu primenu, obezbedi zavidan nivo zaštite uzbunjivača. Ovaj zakon je i u međunarodnim okvirima ocenjen kao vrlo dobar.

Nakon donošenja Zakona o zaštiti uzbunjivača Ministarstvo pravde je donelo dva podzakonska akta⁶ s idejom da doprinese boljoj primeni zakona.

Zakon je definisao pojmove uzbunjivanja i uzbunjivača uredio postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.

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

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

Zakon predviđa sudsku zaštitu uzbunjivača. Tužba se podnosi u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju (subjektivni rok), odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja prema uzbunjivaču preduzeta (objektivni rok).

Pravo na sudsku zaštitu ima uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem. Štetna radnja je svako činjenje ili nečinjenje koje je u vezi sa uzbunjivanjem a kojim se uzbunjivaču ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ostavlja u nepovoljniji položaj.

Da bi sud obezbedio zaštitu uzbunjivača od štetnih posledica uzbunjivanja Zakon zahteva da su kumulativno ispunjena tri uslova:

- da se uzbunjivanje (unutrašnje) izvrši kod poslodavca ili (spoljašnje) kod ovlašćenog organa. Ovlašćeni organi, u zavisnosti od konkretnih okolnosti, mogu da budu policija, inspekcija, tužilaštvo, Zaštitnik građana i drugi. Pravilo je, uzbunjivač je načelno obavezan, da se prvo mora obratiti poslodavcu ili nadležnom organu ali zakon ipak predviđa i izuzetak – uzbunjivač može uzbuniti i javnost, bez prethodnog obraćanja poslodavcu ili ovlašćenom organu, ali samo u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.

⁵ Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014)

⁶ Pravilnik o programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača uređuje Program sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, namenjen sudijama i Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od 10 zaposlenih.

- da otkrije informaciju u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje.
- da je informacija koju uzbunjivač otkriva u trenutku uzbunjivanja takva da u njenu istinitost može da poveruje osoba sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač

Osim što jemči pravo na zaštitu uzbunjivačima Zakon za još jedan krug lica koja nisu uzbunjivači predviđa pravo na istovetnu zaštitu. U taj krug spadaju: povezano lice - ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem; lice za koje se pogrešno smatra da je uzbunjivač – ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja jer je lice koje je preduzelo štetnu radnju pogrešno smatralo da je to lice uzbunjivač, odnosno povezano lice; lice koje vrši službenu dužnost – ako je u vršenju službene dužnosti dostavilo informaciju i učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja te informacije; lice koje traži podatke u vezi sa informacijom – ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka.

Donošenje Zakona o zaštiti uzbunjivača je izvesno predstavljalo značajan korak u uspostavljanju pravnog okvira zaštite uzbunjivača ali ipak je, još u vreme njegovog usvajanja ,bilo jasno da su pojedine odredbe neprecizne ili nerazumljive, da je u vezi s nekim pitanjima Zakon trebalo, odnosno morao da bude određeniji.

To se npr. odnosi na to da je Zakon formalnim kriterijumima nepotrebno ograničio krug uzbunjivača, na to da ne određuje bliže prirodu i funkciju ovlašćenog organa a ne definiše do kraja ni odnos unutrašnjeg i spoljanjeg uzbunjivanja, da nije dorečen u situaciji kad odmazdu zbog uzbunjivanja vrši neko treće lice, a ne poslodavac. Po mnogima ozbiljan nedostatak predstavlja i činjenica da Zakon nije predvideo krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao ni posebne prekršaje kod težih oblika povrede prava uzbunjivača, a izostale su i, naknadno nagoveštavane, odgovarajuće izmene i dopune Krivičnog zakonika kojim bi se propisala takva krivična dela.

Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača počela je sredinom 2015. Tokom sedmogodišnje primene pojavili su se i priručnici sa instrukcijama i savetima za primenu zakona a organizovane su i obuke za postupanje sudija i sudova u slučajevima uzbunjivanja, što je svakako predstavljalo doprinos zaštiti uzbunjivača.⁷

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23, usvojenim 10. jula 2020. godine, predviđena je kontinuirana izrada godišnjih izveštaja kojim se prati sprovođenje Zakona o zaštiti uzbunjivača. Izveštaji se sačinjavaju jednom godišnje, počev od 2016. godine, a izrađuje ih Ministarstvo pravde i objavljuje na svojoj web stranici.⁸

Ovi izveštaji imaju za cilj, tačnije rečeno bar bi trebalo, da prikupe podatke o sudskim i drugim predmetima u vezi sa uzbunjivanjem, kao i da ih uporede sa rezultatima iz prethodnih izveštaja o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Vrednost tih izveštaja je nažalost prilično relativna, neki podaci koji se u pojedinim od njih mogu naći su kontradiktorni što neizbežno izaziva sumnje u pogledu njihove pouzdanosti. Uprkos tome, izveštaji ipak u značajnoj meri ilustruju odnos nadležnih organa vlasti prema zaštiti uzbunjivača i trendove u vezi sa ostvarivanjem te zaštite.

Prema raspoloživim podacima iz pomenutih izveštaja Ministarstva pravde, u periodu od početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača pa do 31.12.2020. godine registrovan je ukupno 891 predmet. U Vrhovnom kasacionom sudu 42 predmeta, u apelacionim sudovima 285 predmeta, u višim sudovima 441 predmeta, u osnovnim sudovima 48 predmeta, u Upravnom sudu 40 predmeta, u Prekršajnom Apelacionom sudu 16 predmeta i u prekršajnim sudovima 19 predmeta.

Kada se podaci o primljenim predmetima porede po kalendarskim godinama od početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača, evidentno je da je najveći priliv predmeta zabeležen u 2016. godini. Nakon 2016. godine vidi se trend smanjivanja priliva predmeta. U 2015. godini primljeno je ukupno 62 predmeta, u 2016. godini 289 predmeta, u 2017. godini 149 predmeta, u 2018. godini 122, u 2019. godini 152 i u 2020. godini 117 predmeta.

Trend smanjivanja broja sudskih predmeta ne može se oceniti kao pozitivan već kao zabrinjavajući. Takav trend, imajući u vidu druge relevantne okolnosti, ne upućuje na zaključak o smanjenju potrebe za sudskom zaštitom usled popravljivanja odnosa prema uzbunjivačima već na pad poverenja u sudsku zaštitu uzbunjivača odnosno njihovu zaštitu uopšte.

⁷ Program obuke za uzbunjivače, uz podršku USAID, je započet u januaru 2015. a završen u decembru 2015. godine. Sprovođen je u dve faze. Prva faza je uključivala ukupno 44 seminara sa 1477 učesnika iz Vrhovnog kasacionog suda, apelacionih, viših i osnovnih sudova, Upravnog suda, prekršajnih sudova i iz Prekršajnog apelacionog suda (sudije, sudijski saradnici/pomoćnici, sekretari). Tokom druge faze obuke je bilo 7 radionica na naprednom nivou kroz koje prošlo ukupno 146 učesnika. I Antikorupcijski portal Pištaljka, u saradnji sa Pravosudnom akademijom, Udruženjem Alterfakt i magazinom Nedeljnik u okviru projekta „Glasna Pištaljka“, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, sproveo je set obuka za sudije i druge nosioce pravosudnih funkcija na temu primene Zakona o zaštiti uzbunjivača.

⁸ www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/14518/izvestaji-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php

Ni raspoloživi podaci o postupanjima inspekcijskih organa ne daju povoda za bolju ocenu i optimizam.

Prema izveštaju Ministarstva pravde Upravni inspektorat je od početka primene zakona sproveo ukupno 26 inspekcijskih nadzora, u svakoj godini približno isti broj: 5 u 2015. godini, 5 u 2016. godini, 6 u 2017. godini, 3 u 2018. godini, 3 u 2019. godini i 4 u 2020. godini.

Predmet inspekcijskog nadzora sprovedenog od strane Upravnog inspektorata bile su gotovo isključivo stvari proceduralne prirode, nadzor se odnosio na donošenje opšteg akta o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja i njegovo isticanje na vidnom mestu; postupanje po informaciji u propisanom roku; obaveštavanje uzbunjivača o ishodu postupka u propisanom roku i o toku i radnjama preuzetim u postupku ili neomogućavanje uzbunjivaču da izvrši uvid u spise predmeta i prisustvuje radnjama u postupku.

Ishod inspekcijskih nadzora je u retkim slučajevima bilo ukazivanje i predlaganje mera. Nije podnet ni jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Prema istom izveštaju, Inspektorat za rad je od početka primene zakona izvršio ukupno 45.935 integrisanih inspekcijskih nadzora, i to: 10.879 u 2016. godini, 10.466 u 2017. godini, 12.800 u 2018. godini, 7.632 u 2019. godini i 4.158 nadzora u 2020. godini..

I Inspektorat za rad je po službenoj dužnosti uglavnom kontrolisao uglavnom primenu formalnih, procesnih odredbi Zakona o zaštiti uzbunjivača, onih koje se odnose na pismeno obaveštavanje zaposlenih o pravima iz ovog zakona i obavezu poslodavca da donese opšti akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja.

Prema izveštaju je, od stupanja na snagu Zakona o zaštiti uzbunjivača, pokrenut samo 41 postupak u vezi sa spoljašnjim uzbunjivanjem.⁹ Sprovedeno je još znatno manje inspekcijskih nadzora, konstatovano još manje nepravilnosti, podnet samo jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Nažalost niko od nadležnih organa u vezi sa zaštitom uzbunjivača ne vodi i ne objavljuje precizniju, analitičku evidenciju o uzbunjivačima koja bi govorila o strukturi građana koji su zatražili sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem, štetnim posledicama zbog kojih su zatražili zaštitu i drugim detaljima kao što su npr. lična svojstva lica koja su zatražila zaštitu.

Zaštita uzbunjivača u Srbiji je definitivno trajno aktuelan, sve aktuelniji, kompleksan problem. A jako je zabrinjavajuće što taj problem čini dodatno složenijim činjenica da je aktuelni društveni kontekst u Srbiji izrazito nepovoljan za njegovo rešavanje.

U takvim uslovima logično je da praksa iskustva i iz rada Civilnog odbora za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača i generalno, ukazuju na više faktora koji, pogotovo kroz prizmu ljudi od kojih se očekuje da ukažu na korupciju, nezakonitosti, kršenja ljudskih prava i druge nepravilnosti, deluju veoma destimulativno.

⁹ Ovaj podatak navodii se u dokumentu " Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača - Statistika I iskustva- 2015-2020", na web stranici Ministarstva pravde. Međutim, uvid u sadržinu prethodnih, godišnjih izveštaja objavljenih u drugim izveštajima na istoj web stranici upućuje na zaključak da je uklupan broj postupaka bio nešto, možda i dvostruko veći. U svakom slučaju nema osnova da se govori o velikom broju postupaka nadzora, naprotiv.

Evidentni su: rigidni stavovi sudske prakse viših sudova prema predlozima za određivanje privremenih mera odnosno zahtevima za uspostavljanje statusa uzbunjivača; dugo trajanje i neefikasnost postupaka pred osnovnim sudovima ili Upravnim sudom po tužbama za ispitivanje zakonitosti pojedinačnih akata poslodavaca donetih na štetu uzbunjivača; izražena spremnost vlasti da represivnim merama reaguje na eventualna kršenja zakona od strane uzbunjivača; nedоследna primena komplementarnih zakona, posebno onih kojima se uređuje tajnost informacija.

A kada se krug uzbunjivača proširi i u njega uključe i aktivisti na polju ljudskih prava i novinari istraživači treba dodati i: kontinuiranu harangu predstavnika vlasti i od vlasti kontrolisanih medija; zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja represivnih organa; curenje podatka iz državnih institucija ka "jakim" pojedincima ili firmama o tome da su oni predmet interesovanja istraživačkih novinara i što je verovatno najvažnije, gotovo potpuno odsustvo onog što uzbunjivanju, aktivizmu i istraživačkom novinarstvu daje puni smisao - željenih korisnih efekata u vidu adekvatnog reagovanja nadležnih na nezakonitosti i nepravilnosti.

Vrlo je ilustrativan, jer je na njemu moguće prepoznati gotovo sve pomenute nedostatke sistema zaštite uzbunjivača, slučaj radnika fabrike namenske industrije „Krušik“, Aleksandra Obradovića. Odmah pošto je izvršio uzbunjivanje javnosti on je uhapšen i to na spektakularan način kao da je šef neke od velikih, opasnih, organizovanih kriminalnih grupa iako se uopšte nije krio, nije bežao, nije sakrivao dokaze, naprotiv potvrdio je da je dokumente prikupljao ali isključivo za to da bi nadležne i javnost upozorio na nezakonitosti i ugrožavanje javnog interesa u fabrici 'Krušik'.

I pored toga nije mu priznat status uzbunjivača, štaviše, bio je pritvoren i tek posle burnih reakcija javnosti¹⁰ pušten da se brani sa slobode. Suspendovan je na poslu, primanja su mu svedena na trećinu plate, doveden je na rub egzistencije.

Takvo stanje traje duže od dve godine a uprkos tome što je pre više od godine iz tužilaštva saopštavano da je istraga u završnoj fazi potpuno je neizvesno koliko će još trajati. Predstavnici vlasti proturali su u provladinim medijima da je Obradović 'izdajnik', da je 'strani špijun', da je pet godina 'prikupljao i odavao tajne strancima', ali te politikantske kvalifikacije nikad nisu potvrđene nikakvim dokazima. Naprotiv, sve je očiglednije da tužilaštvo nema dokaza da podigne optužnicu ni za mnogo benignije delo, odavanje poslovne tajne. Ali činjenica da ni posle toliko vremena tužilaštvo ne odustaje, kao i da takvo postupanje nije izolovan primer,¹¹ ,objektivno, predstavlja preteće upozorenje svim eventualnim budućim uzbunjivačima.

Istovremeno je još jednom potvrđeno zabrinjavajuće i za uzbunjivače krajnje destimulativno iskustvo – čak ni javno objavljivanje dokumenata koji snažno potvrđuju sumnje da se poslovna politika državne fabrike vodila u interesu privatnih trgovaca oružjem koji su, u sprezi sa ljudima iz političkog vrha, kupovinom po izuzetno

10 I član Civilnog odbora za zaštitu branitelja ljudskih prava Vuk Cvijić koji je kao novinar NIN –a bio autor više tekstova o aferi "Krušik" i vrlo značajno doprineo informisanju javnosti o bitnim činjenicama u vezi sa ovim slučajem i sam je kasnije bio izložen napadima predstavnika vlasti insinucijama i neistinitim optužbama.

11 I policajci Dumanović i Trbović koji su javno su progovorili o nelegalnom boravku pripadnika Odeljenja za opservaciju i dokumentovanje (OOD) MUP-a na komemoraciji žrtvama genocida u Srebrenici 2015 zbog čega su i podneli krivične prijave za zloupotrebe službenog položaja protiv više funkcionera tog ministarstva, a bili su uzloženi velikom pritisku, čak i uhapšeni, obojica ostali bez posla a sudski postupak zbog navodnog odavanja tajne prolongiran je godinama.

povoljnim uslovima a prodajom po mnogo višim cenama, ispumpavali novac iz domaće vojne industrije ostavljajući Krušik u dugovima i gubicima koji se mere desetinama miliona evra nisu doveli do bilo kakve reakcije nadležnih.

Praksa kontinuirano pokazuje da se ljudi koji ukažu na nepravilnosti u radu u organima vlasti ili u preduzećima u javnoj svojini vrlo često suočavaju sa brzim reakcijama represivnog aparata. Reakcije sa kojim se suočavaju su najčešće radnopravne ali često i krivičnopravne prirode, u vidu suočavanja sa sumnjičenjem odnosno sa optužbama da su odali "tajne", klasifikovane informacije ili da su postupali nesavesno i protivno pravilima službe.

U tim situacijama, uzbunjivači volens nolens težište stavljaju na krivičnopravnu odbranu, a ne na zaštitu predviđenu Zakonom o zaštiti uzbunjivača. To nije slučajno, već logično, jer iako zakon jeste proklamovao posebnu zaštitu lica u vršenju službene dužnosti, od donošenja zakona do danas neki aspekti ove zaštite su ostali nedorečeni, nedovoljno definisani.

U vezi sa krivičnim postupcima zbog navodnog odavanja tajne indikativno je da se određene zakonske odredbe koje idu u prilog uzbunjivačima ili tumače krajnje restriktivno. Relativizuje se zahtev da je, da bi neka informacija bila tajna, potrebno da kumulativno ispunjava i suštinski uslov – da bi zbog njenog odavanja bio ugrožen neki legitiman interes i formalin uslov – da je klasifikovana po postupku koji je predviđen zakonom¹².

U kontekstu realnog ili potencijalnog pritiska na novinare ili aktiviste praksa je i u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ukazala na još jedan problem - iz državnih institucija ka moćnim pojedincima "cure" informacije da su oni ili njihovi poslovi predmet interesovanja uzbunjivača ili istraživačkih novinara što za posledicu ima njihovo reagovanje koje je, ili može biti, specifičan pritisak.

U nekim slučajevima sumnjičenja ili optužbi za navodno izvršena krivična dela je već na prvi pogled očigledno da su optužbe i sumnje lišene bilo kakvog osnova. Kao ilustrativan primer može poslužiti slučaj krivične prijave koju je BIA "zbog izazivanja panike" u aprilu 2021. podnela protiv Milana Dumanovića povodom toga što je on, gostujući u TV emisiji, izneo niz informacija koje se odnose na nepravilnosti u Bezbednosno informativnoj agenciji - BIA.¹³

Pored krivičnopravnih propisa se, u svrhu pritiska na aktiviste, novinare, uzbunjivače, zloupotrebljavaju i drugi propisi. Posebno drastičan primer bila je akcija Uprave za

¹² Poseban problem je zanemarivanje činjenice da Zakon o tajnosti podataka u čl.3 izričito predviđa da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja.

¹³ Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača upozorio je saopštenjem za javnost da se radi o pokušaju zastrašivanja. BIA je u prijavi navela da je Dumanović svojim izjavama izvršio krivično delo izazivanje panike "plasiranjem dezinformacija, a u cilju slabljenja integriteta i autoriteta nacionalne službe bezbednosti ". Budući da je Dumanović u TV emisiji izjavio i da ima dokaze za svoje tvrdnje normalna reakcija nadležnih bila bi da ih od njega zatraže. A čak i da njegove tvrdnje nisu istinite, to ne bi bilo dovoljno za postojanje krivičnog dela za koje je prijavljen. KZ zahteva da do posledice, dakle do izazivanja panike, zaista i dođe i nije dovoljno, kako je BIA navela u krivičnoj prijavi, da se nešto čini 'sa ciljem' izazivanja panike.

sprečavanje pranja novca kada je bez valjanog osnova, čak direktno suprotno Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma na koji se pozvala, u julu 2020. od banaka tražila finansijske podatke 20 pojedinaca, novinara i aktivista i 37 nevladinih organizacija ili udruženja. Ovaj potez je predstavljao doslovno skandalozno voluntarističko relativizovanje zakonom zajamčenih prava i pravila o tajnosti bankovnih računa i s razlogom je ocenjen i od naše stručne javnosti i od praktično svih relevantnih međunarodnih faktora kao ozbiljno prekoračenje odnosno zloupotreba ovlašćenja. Bio je to ozbiljan "doprinos" urušavanju i pravnog poretka zemlje i njenog međunarodnog ugleda. I FATF, međunarodna organizacija za sprečavanje pranja novca ocenila je da je Republika Srbija prekršila njenu preporuku koja se tiče granica ovlašćenja organa za sprečavanje pranja novca, a i specijalni izvestioci Ujedinjenih nacija za ljudska prava su izrazili su zabrinutost ocenjujući da je Vlada Srbije zloupotrebila mehanizam za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma "sa ciljem da zaplaši predstavnike civilnog društva i braniocce ljudskih prava, da ograniči njihov rad i da uguši kritiku vlasti."

U kontekstu potencijalnog pritiska na novinare ili aktiviste praksa je i u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ukazala na još jedan problem. Iz državnih institucija ka moćnim pojedincima "cure" informacije da su oni ili njihovi poslovi predmet interesovanja uzbunjivača ili istraživačkih novinara što za posledicu ima njihovo reagovanje koje je, ili može biti, specifičan pritisak.

Primeri hipokrizije u "doslednoj" primeni propisa prema aktivistima i građanima koji se bore za ljudska prava sreću se čak i u vezi s propisima o bezbednosti saobraćaja. Kažnjavanje za saobraćajne prekršaje učesnika uličnih protesta i to protesta koji su bukvalno iznuđeni budući da su građani prethodno koristili sve načine institucionalne borbe i bili omalovažavani i ignorisani, može formalno da se predstavlja kao legalna reakcija vlasti, ali je to samo prividno, a zapravo se radi o kažnjavanju i zastrašivanju ljudi zbog učestvovanja u legitimnom građanskom protestu.¹⁴

Ali objektivno svakako najveći problem je uspostavljena društvena atmosfera u kojoj je "normalno" da funkcioneri vlasti sve oponente i kritičare nazivaju "stranim plaćenicima" i „izdajnicima" nastojeći da uspostave stereotipe u kojim se nezavisni mediji, istraživački novinari, aktivisti civilnog sektora i uzbunjivači vide kao politički neprijatelji. Uvrede i pretnje propraćene su kampanjom blaćenja u provladinim medijima i uznemiravanjem na internetu, nekad i neposrednim fizičkim ugrožavanjem bezbednosti, čak i uz učešće policije¹⁵ što sve izaziva osećaj nesigurnosti i straha i podstiče autocenzuru odnosno pasiviziranje.

Posledice opisanog odnosa prema uzbunjivačima su evidentno veoma loše o čemu govore i izveštaji svetski relevantnih organizacija koje se bave opserviranjem korupcije, medijskih sloboda, ljudskih i građanskih prava i demokratije.

14 Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača pružao je pomoć učesnicima protesta građana Zrenjanina okupljenih u „Građanski preokret" i učesnicima protesta žitelja opštine Paraćin okupljenih oko pokreta „Odbranimo planinu Babu, Planu i Lešje" protiv kojih su pokrenuti prekršajni postupci zbog kršenja Zakona o bezbednosti saobraćaja.

15 Ilustrativni primeri su slučajevi policijske brutalnost prema novinarima tokom protesta u julu 2020., paljenje kuće novinara Milana Jovanovića u organizaciji predsednika opštine, hapšenje novinarkne Ane Lalić zbog izveštavanja o neadekvatnoj medicinskoj opremi u bolnici ili slučaj novinarkne Bojane Pavlović koju policija nije zaštitila od zastrašivanja od strane nepoznatih lica nakon što je fotografisala sina predsednika Republike u društvu navodnog kriminalca

Već pominjani Indeks percepcije korupcije ukazuje na kontinuirano nazadovanje. Poslednjih 8 godina iz godine u godinu Srbija zauzima sve lošije mesto na rang listi i beleži sve manji broj poena. Za poslednjih 8 godina sa 72. spala je na deobu 94-101 mesta i ima čak 5 poena manje od prosečne ocene u svetu, 19 poena manje od proseka u Evropi, a čak 26 manje od proseka zemalja EU. Iako je sve vreme slovila kao državni prioritet, borba protiv korupcije u Srbiji za 2020. dobila je najlošiju ocenu u poslednjih 8 godina.

I u poslednjem Izveštaju "Reportera bez granica" ocenjeno je da su "politička obećanja ostala neispunjena i da je Srbija i dalje zemlja slabih institucija u kojoj provladini mediji šire lažne vesti, a gde su novinari i dalje skoro svakodnevno na meti napada vladajuće elite i provladinih medija".

I u izveštaju Fridom hausa "Sloboda u svetu 2021- Demokratija pod opsadom" Srbija je svrstana u grupu država u kojima je zabeležen najznačajniji pad u oblasti političkih prava i građanskih sloboda tokom poslednje decenije.

Sve navedeno upućuje na zaključak da je za rešavanje veoma veliki problema s kojim je Srbija suočena jedna od nužnih pretpostavki i kvalitativna promena odnosa prema uzbunjivačima i borcima za ljudska prava.



BCBP

bezbednost.org