

# ZAŠTITA UZBUNJIVAČA OBRAĆANJEM JAVNOSTI (UZBUNJIVANJE JAVNOSTI)

TENDENCIJE I PRIMERI IZ PRAKSE

Sofija Mandić



**BCBP**

Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku

Maj 2022.

# ZAŠTITA UZBUNJIVAČA OBRAĆANJEM JAVNOSTI (UZBUNJIVANJE JAVNOSTI)

## TENDENCIJE I PRIMERI IZ PRAKSE

**Izdavač:**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Autor:**

Sofija Mandić

**Dizajn i prelom:**

Srđan Ilić

Maj 2022.

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.



**BCBP**

Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku

## Sadržaj

Uzbunjivanje javnosti pod teretom neostvarivih uslova	<b>4</b>
Krivični progon kao specifično sredstvo izigravanja zaštite uzbunjivača	<b>6</b>
Međunarodne tendencije	<b>8</b>
Zaključak	<b>10</b>
Završne napomene	<b>11</b>

„Otkrivanje ozbiljnih propusta u javnom interesu ne sme ostati zadatak onih građana koji su spremni da žrtvuju svoje lične živote i živote svojih bližnjih, kao što se prečesto dešavalo u prošlosti. Uzbuna mora postati normalan refleks svakog odgovornog građanina koji je svestan ozbiljne pretnje po javni interes.“

iz Rezolucije Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope 2300(2019)

## Uzbunjivanje javnosti pod teretom neostvarivih uslova

U [tekstu](#) objavljenom 2021. godine posvećenom zaštiti uzbunjivača u sektoru bezbednosti primećeno je da Zakon o zaštiti uzbunjivača<sup>1</sup> postavlja izuzetno restriktivne uslove za obraćanje svih uzbunjivača javnosti, naročito kada se radi o tzv. direktnom obraćanju javnosti. To je obraćanje kome ne prethode unutrašnje uzbunjivanje (otkrivanje informacije poslodavcu) ili spoljašnje uzbunjivanje (otkrivanje informacije nadležnom organu).

**Javnost se može uzbuniti, bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.** Iako je razumljivo da postoje pooštreni uslovi za direktno obraćanje javnosti, primetno je da zakon visoko postavlja lestvicu uslova opasnosti – nije dovoljno da postoji opasnost (po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, nastanak štete velikih razmera, uništenje dokaza), već je potrebno da ona bude *neposredna*. Termin neposredno se odnosi na tačno određen trenutak u kome je konkretna opasnost nastala i u kome postaje izvesna. Tek tada uzbunjivač stiče pravo da se bez štetnih posledica i sa nadom u sudsku zaštitu obrati javnosti.<sup>2</sup>

Dakle, da bi uspeo da zadrži izgled za sudsku zaštitu i izbegne štetne posledice uzbunjivanja, uzbunjivač mora da izvrši preciznu i tačnu procenu da li je do neposredne opasnosti, recimo neposredne opasnosti od uništenja dokaza, već došlo ili je ovakva opasnost i dalje samo načelne prirode (apstraktna). Ovu procenu je vrlo teško učiniti, naročito ako imamo u vidu da uzbunjivači nisu dužni da poznaju nijanse zakonskih termina; da ne moraju biti pravnici; kao i da im je precizna informacija o stepenu opasnosti koja nastala često nedostupna.

Visoko postavljeni prag za direktno obraćanje javnosti treba posmatrati i u svetlu opštih principa Zakona o zaštiti uzbunjivača<sup>3</sup> koji uzbunjivaču garantuju zaštitu ukoliko bi u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije koja je predmet uzbunjivanja, poverovalo lice *sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač*. Uprkos tom načelu, vidimo da se od uzbunjivača u slučaju direktnog obraćanja javnosti zahteva mnogo više poređenju sa odnosom uzbunjivača i informacije koju otkriva. Odnosno, u proceni opasnosti koja može nastati neobjavlivanjem informacije potrebno je da uzbunjivač poseduje znanje i informisanost koja prevazi-  
laze prosečna.

Takav sklop zakonskih zahteva i praktičnih prilika čini da se mnoga direktna obraćanja uzbunjivača javnosti okončaju odustajanjem ili nemogućnošću ostvarivanja sudske zaštite, a samim tim i zaštite od štetnih posledica uzbunjivanja. U ovim slučajevima „uzbunjivač“ ovo postaje medijskim prepoznavanjem njegovog stvarnog statusa, ali on to ne postaje suštinski, odlukom suda, u skladu sa zakonom.

Osim ove tendencije kod direktnog uzbunjivanja, primećujemo i da kod uzbunjivača koji prate redovni put uzbunjivanja – obraćanje poslodavcu, zatim nadležnim organima i tek na kraju javnosti – dolazi do osporavanja zakonitosti obraćanja javnosti po drugim osnovama. Najčešće se radi o pozivanju na član 20 Zakona o zaštiti uzbunjivača koji u potpunosti onemogućava obraćanje javnosti ukoliko su u informaciji koja je predmet uzbunjivanja sadržani tajni podaci.

Zbog toga smo u praksi videli da oni koji ukažu na nepravilnosti u radu, naročito ako se radi o službenim licima i informacijama o organima javne vlasti u kojima su zaposleni, mogu da dovedu do izuzetno brze reakcije krivičnog aparata, koji započinje krivični progon uzbunjivača zbog odavanja tajnih podataka.<sup>4</sup> Ova lica se najčešće suočavaju sa optužbama da su odali informacije koje su institucije u kojima su zaposleni označili različitim oznakama tajnosti, kao i optužbama da su postupali nesavesno i protivno pravilima službe. U tim situacijama, uzbunjivači odustaju od moguće sudske zaštite uzbunjivača i razumljivo se okreću sopstvenoj krivično-pravnoj odbrani.<sup>5</sup>

Stoga možemo zaključiti da se domaća pravna praksa na dva načina temeljno odupire uzbunjivanju javnosti. Sa jedne strane to čini propisivanjem izuzetno teško ostvarivih uslova za direktno obraćanje javnosti. Sa druge, to čini pozivanjem na zabranu odavanja tajnih podataka javnosti. Drugi slučaj vodi dugim krivičnim procesima protiv uzbunjivača koji su iscrpljujući za okrivljene, ali i krajnje demotivišući za druge uzbunjivače.

## Krivični progon kao specifično sredstvo izigravanja zaštite uzbunjivača

Od početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača 2015. godine u Srbiji su se pojavila najmanje dva slučaja u kojima je uzbunjivanje javnosti rezultiralo krivičnim progonom zbog odavanja navodno tajnih podataka. Ovakav krivični progon je poslao jasnu poruku da informacije koje su uzbunjivači objavili ne treba da budu predmet preispitivanja, naročito ne od strane tužilaštva, već da su upravo uzbunjivači ti koji treba da snose najozbiljnije, odnosno krivičnopravne posledice zbog nedozvoljenog obraćanja javnosti.

Prvi slučaj ove vrste bio je slučaj pripadnika MUP-a Milana Dumanovića i Mladena Trbovića, koji se od 2017. godine terete da su izvršili krivično delo odavanje službene tajne u produženom trajanju.

Drugi slučaj je slučaj Aleksandra Obradovića, uzbunjivača iz valjevske fabrike oružja „Krušik“ koji je u javnost izašao sa podacima o zloupotrebama u kojima posreduju predstavnici političkih vlasti i članova njihovih porodica<sup>6</sup>, koji u svojstvu privatnih trgovaca oružjem trguju na štetu „Krušika“. Obradović je od 2019. godine, praktično od trenutka obraćanja javnosti, suočen sa sumnjom da je odao poslovnu tajnu. Tri godine kasnije, istraga u ovom postupku je i dalje u toku, dok je Obradović pod radnopravnom suspenzijom do okončanja krivičnog postupka.

U oba slučaja, prema informacijama koje su o ovim postupcima bile javno dostupne<sup>7</sup>, okrivljeni su nezakonitosti u radu svojih poslodavaca (Ministarstvo unutrašnjih poslova i fabrika „Krušik“) prijavili prvo primenom unutrašnjeg, a zatim i spoljnog uzbunjivanja. Tek nakon što su se ovi mehanizmi pokazali kao nedelotvorni, oni su se obratili javnosti. Odnosno, u oba slučaja ne govorimo o direktnom obraćanju javnosti, već o obraćanju javnosti kao poslednjem sredstvu sprečavanja nezakonitog postupanja na koje su uzbunjivači ukazivali.

Iako su se Dumanović, Trbović i Obradović *de facto* našli u poziciji uzbunjivača – jer jesu uzbunili javnost – oni ovakav status, prema dostupnim informacijama, nikada nisu zatražili od suda u građanskom postupku. Oni su u tome na neki način bili i sprečeni jer su odmah bili suočeni sa optužbama za odavanje tajne i samim tim, krivičnim sudom.

Čak i da su okrivljeni formalno zatražili sudsku zaštitu, malo je verovatno da bi ona bila uspostavljena i da bi mogla da spreči dalji krivični progon. Načelni stav domaćih krivičnopravnih institucija, u prvom redu tužilaštva i suda, jeste da se štetna radnja iz Zakona o zaštiti uzbunjivača ne odnosi na krivični progon koji jednom kada počne, mora teći nesmetano. Ovaj stav postoji iako je štetna radnja Zakonom zaštititi uzbunjivača<sup>8</sup> definisana kao *svako* činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj.

Jedan od mogućih razloga za ovakav stav suda je i to što Zakon o zaštiti uzbunjivača<sup>9</sup>, u delu koji se odnosi na prava uzbunjivača u posebnim postupcima, ne prepoznaje povezanost uzbunjivanja i krivičnog postupka ili mehanizame zaštite protiv krivičnog progona.

Stoga su se navedeni krivični postupci odvijali i još uvek se odvijaju tek u senci neformalnog uzbunjivačkog statusa sve trojice okrivljenih.

## Slučaj Dumanović i Trbović prvostepena presuda iz aprila 2022. godine

Pet godina od optuženja, nekadašnji pripadnici MUP-a Dumanović i Trbović su prvostepenom (nepravosnažnom) presudom Višeg suda oslobođeni krivice da su učinili krivično delo odavanje službene tajne.

Javnost je bila isključena iz sudskog postupka u celini, a detalji optužnice nikada nisu saopšteni zbog zaštite službenih tajni. Suđenje je počelo 2018. godine, ali je nakon gotovo godinu i po vraćeno na početak, nakon što je promenjen sudija Zoran Božović.

Viši sud u Beogradu je presudio da Milan Dumanović i Mladen Trbović nisu krivi zbog toga što su javno govorili o tajnom snimanju komemorativnog skupa u Potočarima u Srebrenici 2015. godine, na kom je napadnut tadašnji premijer, a danas predsednik Srbije Aleksandar Vučić, odnosno da nisu odali službenu tajnu.

Dumanović i Trbović su svojevremeno govorili za televiziju Al-Jazeera o nelegalnom boravku pripadnika Odeljenja za opservaciju i dokumentovanje Ministarstva unutrašnjih poslova na komemoraciji u Potočarima nakon čega su 2016. podneli krivične prijave protiv načelnika Službe za specijalne istražne metode Dejana Milenkovića, načelnika Odeljenja za opservaciju i dokumentovanje Gorana Nešića, njegovog zamenika Tomislava Radovanovića i tadašnje sekretarke Uprave kriminalističke policije MUP-a Dijana Hrkalović.

Prema medijskim navodima sa izricanja presude<sup>10</sup>, sud je zauzeo stav da bi nešto bilo proglašeno za službenu tajnu, moraju da se zadovolje dva kriterijuma – da je reč o informaciji koja je zakonom proglašena za službenu tajnu i da je njeno odavanje nanelo nekakvu štetu. Drugi kriterijum, prema mišljenju suda, nije zadovoljen.

Navedeno nam ukazuje da se krivični sud nije bavio bilo faktičkim, bilo formalnim uzbunjivačkim statusom okrivljenih. Suđenje se odvijalo van očiju javnosti u isključivom krivičnopravnom okviru, što potvrđuje tezu o krivičnom postupku kao specifičnom i efikasnom sredstvu izigravanja zaštite uzbunjivača.

## Međunarodne tendencije

Dok se prethodno navedeni događaji odvijaju u Srbiji, Evropska Unija i Parlamentarna skupština Saveta Evrope praktično istovremeno uspostavljaju nove uslove zaštite uzbunjivača u zemljama Unije, ali i Saveta Evrope, kome pripada i Srbija.

Naime, u oktobru 2019. godine Evropska unija je usvojila [Direktivu](#) (EU) 2019/1937 o zaštiti lica koja prijave kršenja zakona Unije<sup>11</sup> (eng. *Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law*). Nedugo zatim, Parlamentarna Skupština Saveta Evrope usvojila je [Rezoluciju](#) 2300(2019) kojom pozdravlja direktivu Unije i poziva sve članice Saveta Evrope da usvoje njena rešenja.

Direktiva Unije uvodi brojna nova pravila u zaštiti uzbunjivača čiji je zajednički imenitelj ublažavanje restriktivnih zahteva za uzbunjivanje i uspostavljanje većeg stepena zaštite od mogućih štetnih radnji za uzbunjivače. Jedna od novina se odnosi upravo na nove uslove za uzbunjivanje javnosti, naročito kada se radi o tzv. direktnom uzbunjivanju javnosti.

U članu 15 Direktiva reguliše nove uslove pod kojima se osoba može obratiti javnosti bez prethodnog unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja. To su sledeći uslovi<sup>12</sup>:

- kada kršenje (zakona EU, prim. aut.) **može predstavljati neposrednu ili očiglednu opasnost po javni interes**, recimo u hitnim situacijama ili kada postoji rizik od nepopravljive štete; ili
- kada u slučaju spoljašnjeg uzbunjivanja **postoji rizik od osвете ili su male šanse da se na kršenje** (zakona EU, prim. aut.) **efikasno reaguje, zbog posebnih okolnosti slučaja, kao što su one u kojima se dokazi mogu sakriti ili uništiti ili kada organ može biti u dosluhu sa učiniocem kršenja ili umešan u kršenje.**

Rešenja Direktive se u mnogim aspektima razlikuju od domaćeg člana 19 Zakona o zaštiti uzbunjivača o čijim spornim rešenjima je već bilo reči.

Pre svega, za direktno obraćanje javnosti dovoljna je **neposredna ili očigledna** (dakle jedna ili druga) **opasnost po javni interes**. U slučaju preuzimanja ovakvih rešenja u srpsko zakonodavstvo, što je Savet Evrope savetovao svojim članicama, uzbunjivač više ne bi morao da vrši gotovo nemoguću procenu neposredne opasnosti (dovoljna bi bila i očigledna opasnost) po određena dobra. Takođe, dobra koja se moraju naći u opasnosti da bi se uzbunjivač obratio javnosti nisu taksativno navedena, kao što je to u važećem srpskom zakonu, već je dovoljno da je ugrožen javni interes, što je daleko širi pojam.



Drugi slučaj u kome se uzbunjivač direktno može obratiti javnosti je možda još važniji za srpske uslove – to je slučaj kada pri prijavi nadležnim organima postoji rizik od osvete ili postoje male šanse da se na kršenje zakona efikasno reaguje zbog posebnih okolnosti slučaja. Neke od tih okolnosti se odnose na situacije u kojima može doći do sakrivanja ili uništenja dokaza ili kada je nadležni organ umešan u kršenje zakona ili je u dosluhu sa učiniocem.

Takođe, Direktiva u uvodnim načelima, u tački 92 eksplicitno navodi da se **nije moguće oslanjati na zakonske ili ugovorne obaveze pojedinaca, kao što su klauzule o lojalnosti u ugovorima ili poverljivosti ili sporazumima o neotkrivanju podataka, kako bi se sprečilo prijavljivanje, uskratila zaštita ili kaznila lica koja su prijavljivala** informacije o kršenju zakona ili izvršila javno uzbunjivanje kada je objavljivanje informacija koje spadaju u delokrug takvih klauzula i sporazuma neophodno za otkrivanje kršenja zakona.

Direktiva navodi da, tamo gde su ovi uslovi ispunjeni, uzbunjivači ne bi smeli da snose **bilo kakvu odgovornost, bilo građansku, krivičnu, administrativnu ili u vezi sa zapošljavanjem**. Da bi uzbunjivač uživao ovakvu zaštitu, dovoljno je da je imao **razumne osnove da veruje** da je obraćanje javnosti bilo neophodno da bi se otkrilo kršenje zakona.

Zaštita uzbunjivača koji se u Srbiji obraćaju javnosti, direktno ili nakon unutrašnjeg i spoljnog uzbunjivanja, izuzetno su restriktivna. Zakonski uslovi su propisani tako da je uzbunjivanje javnosti gotovo nemoguće. Praksa je pokazala da se slučajevi uzbunjivanja javnosti, naročito sa izraženom političkom komponentom, vrlo brzo preveniraju krivičnim progonom uzbunjivača koji u krivičnom postupku praktično nema mehanizme za zaštitu koji su povezani sa uzbunjivanjem.

Da su pravila iz Direktive Unije o kojima je ovde bilo reči bila primenjena na slučajeve iz Srbije -okrivljene Dumanovića, Trbovića i Obradovića - oni bi zbog sumnje u umešanost nadležnih organa u nezakonite radnje mogli odmah da se obrate javnosti i zatim ostvare efikasnu zaštitu kao uzbunjivači. Takođe, ne bi morali da dokazuju neposrednost opasnosti po neko zakonom utvrđeno dobro, već bi samo trebalo da učine verovatnim da u radnjama kršenja zakona postojala očigledna opasnost po javni interes. Na kraju i najvažnije, oni zbog informacija koje su objavili prema novim pravilima EU ne bi smeli da budu podvrgnuti nijednom postupku za utvrđivanje odgovornosti, uključujući tu i krivični postupak.

Imajući u vidu Rezoluciju Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope, koja pozdravlja Direktivu Unije i poziva sve članice Saveta Evrope da usvoje njena rešenja, može se očekivati skorija izmena Zakona o zaštiti uzbunjivača u Srbiji, a koja bi bila u skladu sa Direktivom 2019/1937 Evropske unije.

Kada će se ovako nešto dogoditi, svakako zavisi od zahteva Evropske unije u postupku pristupnih pregovora. Nezavisno od toka pregovora, bilo bi dobro da Srbija sama prepozna potrebu da zakonska rešenja iz 2014. godine izmeni i uskladi sa međunarodnim tendencijama, naročito u delu koji se odnosi na uslove za direktno uzbunjivanje javnosti i zabranu krivičnog progona uzbunjivača zbog informacije koju je objavio.

## Završne napomene

1 Član 19 Zakona o zaštiti uzbunjivača

2 Termin neposredno nije posebno definisan Zakonom o zaštiti uzbunjivača, ali se u krivičnom zakonodavstvu koristi kao vremenska odrednica koja ukazuje na tačno određen, izvestan trenutak (npr. neposredna opasnost za život iz člana 127 KZ)

3 Član 5 Zakona o zaštiti uzbunjivača

4 Nezavisno od toga da li se radi o poslovnoj tajni ili nekoj od oznaka tajnosti predviđenih Zakonom o tajnosti podataka (interno, poverljivo, strogo poverljivo, državna tajna)

5 str.3, Zaštita uzbunjivača u sektoru bezbednosti - mogućnosti, prepreke i preporuke, BCBP, 2021

6 U konkretnom slučaju se radilo o tadašnjem ministru unutrašnjih poslova Nebojši Stefanoviću, njegovom ocu i očevima poslovnim partnerima.

7 Ovi podaci su bili ograničeni jer je suđenje Dumanoviću i Trboviću bilo zatvoreno za javnost, dok je istražni postupak po zakonu zatvoren za opštu javnost.

8 Član 2 Zakona o zaštiti uzbunjivača

9 član 27 Zakona o zaštiti uzbunjivača

10 Presuda nije dostupna javnosti jer je sud isključio javnost tokom celog postupka.

11 U daljem tekstu, zbog ujednačenosti domaćih i inostranih termina: uzbunjivači.

12 Prevod Direktive na srpski jezik je neformalan, za njega su korišćena engleska i hrvatska verzija Direktive.



**BCBP**

Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku

[bezbednost.org](http://bezbednost.org)