

УДК: 342.7:343.9(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 163–178

Изворни научни рад

Рад примљен 04. 12. 2025. године

Рад одобрен 27. 01. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.9

CC BY-SA 4.0

ЈАВНИ ИНТЕРЕС ИЗМЕЂУ УЗБУЊИВАЊА И ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

*Небојша ЈЕРИНИЋ, Софија ВУЈИЧИЋ ВУКИЋЕВИЋ**

Апстракт: Циљ овог рада је да испита однос између јавног интереса, узбуњивања и заштите тајности података, кроз упоредну анализу права Европске уније (ЕУ) и праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП). Истраживање полази од тезе да узбуњивање представља један од кључних механизма демократске контроле, али да његова правна природа није потпуно заокружена у нормативном оквиру ЕУ, посебно у погледу материјалног појма јавног интереса. Методолошки, рад комбинује нормативну анализу Директиве (ЕУ) 2019/1937 и Директиве (ЕУ) 2016/943 са доктринарном анализом значајних пресуда ЕСЉП. Резултати показују да се у ЕУ јавни интерес јавља само имплицитно, кроз повреду права ЕУ, док ЕСЉП развија супстантивни тест који укључује процену јавног интереса, добру веру узбуњивача, тежину откривене повреде, делотворност механизма унутрашњег узбуњивања и постојање узрочно-последичне везе између узбуњивања и учињене одмазде. Судска пракса стога функционише као материјални коректив Директива, посебно у случајевима откривања поверљивих, пословних или државних тајни. Закључак рада указује да је за правни систем Републике Србије, у којем недостају прецизни критеријуми за одређивање јавног интереса,

* Београдска академија пословних и уметничких струковних студија, Београд. E-mail: nebojsa.jerinic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4362-8414>. E-mail: sofija.vujicic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-4880-3675>

јуриспруденција ЕСЉП од пресудног значаја за уједначену и ефективну заштиту узбуњивача.

Кључне речи: Узбуњивање, јавни интерес, слобода изражавања, тајност података, пословна тајна, државна тајна, Европски суд за људска права, право ЕУ

1) УВОД

Узбуњивање представља један од кључних механизма заштите јавног интереса у савременим демократским системима. Многи аутори га сматрају људским правом које је фундаментално за демократију.¹ Неки аутори истичу да је узбуњивање акт јавне вредности који неправилности износи у јавну сферу ради демократске расправе, откривајући везе између јавног интереса и јавних вредности.² Ипак узбуњивање у својој суштини представља откривање, односно преношење информација.³ Међутим, савремени демократски системи почивају на сложеној равнотежи између транспарентности и тајности, што значи да откривање информација у правном поретку увек има два могућа тока: 1. откривање ради заштите јавног интереса и демократске контроле, или 2. заштита тајности. Овај дијалектички однос између откривања и чувања информација представља основни нормативни конфликт који ће бити предмет анализе овог рада. Док ЕУ кроз Директиву 2019/1937 обезбеђује процедуре заштите узбуњивача искључиво у оквиру повреда права ЕУ, Европски суд за људска права штити узбуњивање као облик слободе изражавања гарантоване чланом 10. ЕКЉП, што представља два суштински различита правна основа и два различита нивоа нормативне заштите.⁴ Правна природа

¹ Wim Vandekerckhove, "Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection", *Journal of Business Ethics*, 2022, 179(1), pp. 1–11.

² Annette Quayle, *Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2021, Vol. 34, No. 7, pp. 1555–1580.

³ „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014, члан 2, став 1, тачка 1; "Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law", *OJ L 305*, 26. 11. 2019, pp. 17–56, Art. 5(1)(3).

⁴ "European Parliament Legislative Resolution of 16 April 2019 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law", (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), European Parliament. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html#title; 2. Закон о ратификацији

узбуњивања у европском контексту може се адекватно разумети тек кроз истовремено разматрање Директиве (ЕУ) 2019/1937, Директиве (ЕУ) 2016/943 и праксе Европског суда за људска права.⁵ Директива успоставља процедурални оквир заштите узбуњивача у сфери примене права ЕУ, одређујући механизме унутрашњег и спољашњег пријављивања и откривања информација јавности, као и обавезе правних субјеката у поступању по пријавама. Насупрот томе, Европски суд за људска права развија материјалне стандарде слободе изражавања по члану 10. ЕКЉП и утврђује када је откривање информација оправдано у јавном интересу, те у којим случајевима узбуњивач ужива заштиту. Заједно посматрани, ови извори права омогућавају свеобухватно сагледавање узбуњивања и као инструмента институционалног надзора, и као облика заштићеног јавног говора. Ова синтеза има посебан значај за правни систем Републике Србије, који је истовремено у процесу усклађивања са правом ЕУ и под непосредном надлежношћу механизма заштите људских права Савета Европе.

Упоредна емпиријска истраживања указују на то да већина узбуњивања остају унутар послодаваца и да скоро свим спољашњим узбуњивањима претходе унутрашња узбуњивања.⁶ Ова чињеница открива да у највећем броју случајева циљ узбуњивача није откривање информације јавности, већ отклањање повреда. Тек када механизми унутрашњег процесуирања информације закажу, долази до даљег откривања информације, било надлежном органу, било широј јавности. У том светлу, унутрашње узбуњивање добија посебан нормативни значај јер представља тачку равнотеже између супротстављених интереса. С једне стране, оно омогућава да се информација о повреди задржи у оквирима послодавца, чиме се чувају интереси послодавца. С друге стране, исто то унутрашње узбуњивање активира механизме протока информација, који су нужни (али не увек и

Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколима број 4 и 11, уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључене у Конвенцију и Протоколе бр. 1, 6, 7, 12 и 13. Видети: „Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, *Службени лист СЦГ, Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015).

⁵ “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, *OJ L 157/1*.

⁶ Kate Kenny, Marianna Fotaki, Wim Vandekerckhove, “Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment”, *Organization Studies*, 2020, Vol. 41, pp. 323–343.

довољни) за откривање и отклањање неправилности. На тај начин, оно функционише као институционализовани компромис: информација се креће, али контролисаним каналом комуникације, тајност се чува, али не на рачун јавног интереса и одговорности организације. Управо зато, при анализи правне природе узбуњивања и његовог односа према тајности података, од пресудног значаја је испитати како Европски суд за људска права процењују ситуације у којима је узбуњивач прешао из унутрашњег у спољашње или узбуњивање јавности. Судска пракса показује да степен и квалитет унутрашњег узбуњивања представљају један од кључних елемената у примени члана 10. ЕКЉП, јер суд управо кроз постојање или изостанак покушаја интерног разрешења процењује добру веру узбуњивача, нужност спољашњег узбуњивања и постојање одмазде према узбуњивачу. У наставку рада најпре ће бити представљена анализа правног оквира ЕУ у области тајности података и заштите узбуњивача, након чега ће бити размотрена и конкретна решења ЕСЉП у појединачним случајевима.

2) РЕЖИМИ ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА У ЕУ

У праву ЕУ, паралелно са заштитом узбуњивача, развијен је сложен режим заштите тајности података. На економском плану, Директива (ЕУ) 2016/943 (у даљем тексту: Директива о заштити пословне тајне), уводи јединствен појам пословне тајне као недовољно откривеног *know how*-а и пословних информација које су: 1. тајне – у смислу да нису општепознате или лако доступне у релевантним круговима, 2. имају тржишну или привредну вредност управо због своје тајности, и 3. подвргнуте су разумним мерама заштите од стране њиховог носиоца.⁷ Незаконито прибављање, коришћење и откривање таквих информација даје носиоцу пословне тајне право на судску заштиту, док се законито откривање допушта у оној мери у којој је „захтевано или допуштено правом Уније или националним правом“, што укључује и ситуације у којима је откривање информације нужно ради заштите јавног интереса или извршења правних обавеза. Тако се у уводном делу Директиве о заштити пословне тајне, у одељку 20, изричито наглашава да мерама, поступцима и правним средствима не би требало ограничити право узбуњивача. Међутим, конкретно решење није нашло своје место у обавезујућем делу Директиве о заштити пословне тајне. Такође, поједини аутори указују да је реч о изузетно широко постављеној одредби, будући да не садржи дефиницију ни јасне смернице о томе како би је требало транспоновати у национално

⁷ “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, *op. cit.*

законодавство и применити у пракси.⁸ Када је реч о државним, односно националним тајнама, правни оквир је другачији: национална безбедност остаје у искључивој надлежности држава чланица, а право ЕУ пре свега успоставља општа правила за руковање „тајним“ информацијама у оквиру институција Уније (*EU classified information – EUCI*).⁹ Правила Савета о заштити поверљивих информација предвиђају степене класификације (*restricted, confidential, secret, top secret*) и заједничке стандарде физичке, организационе и ИТ заштите, док конкретно дефинисање државне тајне, услови приступа и санкције за њено откривање остају уређени националним законодавствима.¹⁰ На тај начин, на нивоу ЕУ формирају се два кључна режима тајности: 1. режим пословних тајни, и 2. режим националних (државних) тајних информација. Како је уређење државних, односно националних тајни у потпуности у надлежности држава чланица и не подлеже хармонизацији на нивоу ЕУ, овај рад се неће бавити њиховом детаљном нормативном анализом. Ипак, националне тајне биће размотрене у мери у којој се појављују у судској пракси Европског суда за људска права, а посебно у случајевима у којима је управо откривање државних тајни било у средишту сукоба између слободе изражавања и заштите безбедносних интереса државе. Овакво методолошко опредељење омогућава да се без улажења у разнолике националне режиме, анализирају стандарди које је ЕСЉП поставио у процени односа између јавног интереса, тајности и узбуњивања.

3) ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЕУ

Правни оквир ЕУ у области узбуњивања заснован је на Директиви (ЕУ) 2019/1937 о заштити лица која пријављују повреду права Уније (у даљем

⁸ “Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Accompanying the Document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”; Игор Вуковић, „Узбуњивање и повреда тајности“, у: *Гласна пиштаљка. Јачање капацитета за заштиту узбуњивача и њихову видљивост у Србији*, Материјал за напредну обуку из области примене ЗЗУ за судије основних, виших и апелационих судова, Управног суда, прекршајних судова и за тужиоце, Пиштаљка, Београд, 2017.

⁹ “Agreement between the Member States of the European Union, meeting within the Council, regarding the protection of classified information exchanged in the interests of the European Union”, C 202/13, 8. 7. 2011; “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, OJ C326/13, 26. 10. 2021, Art. 4(2).

¹⁰ “Council decision of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (2013/488/EU)”, OJ L 274, 15. 10. 2013, pp. 1–50.

тексту: Директива за заштиту лица). Уводна разматрања Директиве за заштиту лица јасно наглашавају да уговорне клаузуле о поверљивости података између запосленог (узбуњивача) и послодавца, лојалности послодавцу или неоткривање информација не смеју бити инструмент за спречавање узбуњивања, нити основ за санкционисање лица која пријављују неправилности. Као што се истиче у ставу 91 увода Директиве за заштиту лица, такве клаузуле не могу произвести грађанску, кривичну или радноправну одговорност узбуњивача, уколико је разоткривање било неопходно ради указивања на повреде обухваћене Директивом и ако је постојао „оправдани разлог да повреда може представљати непосредну или очигледну опасност за јавни интерес, као у случају кризне ситуације или ризика од непоправљиве штете.“^{11, 12} Директива о заштити лица, поставља најшири правни оквир за дефинисање узбуњивања. Према члану 5. Директиве, „информације о повредама“ обухватају информације, укључујући оправдане сумње о стварним или могућим повредама, као и о покушајима њиховог прикривања који су се догодили или би се могли догодити у организацији са којом је узбуњивач повезан. Такве информације могу бити пренете у облику унутрашњег пријављивања или узбуњивања унутар организације, спољашњег пријављивања или узбуњивања надлежних државних органа или јавног разоткривања, односно стављања информација на располагање широј јавности. Ипак, док је критеријум на основу кога се квалификује одређена информација у Директиви за заштиту лица изразито формалан и усмерен на нелегалност понашања у односу на прописе ЕУ, појам јавног интереса уопште није експлицитно укључен у нормативни текст. Јавни интерес је поменут само у уводном делу Директиве и то делу који се односи на узбуњивање јавности. Но у члану 5. Директиве, којим су дефинисани појмови који се користе, нигде се не помиње појам „јавног интереса“, нити појам „озбиљне штете јавном интересу“. „Наиме, све повреде које су обухваћене овом Директивом тичу се противправних радњи или пропуста, односно радњи или пропуста који су супротни циљу и сврси правила из одређених аката ЕУ. Тако је легалност радње, и то у односу на акте ЕУ, постао критеријум који опредељује да ли је одређена информација подобна да буде предмет узбуњивања.“ Овакво нормативно уређење фактички подразумева да је јавни интерес имплицитан, тј. није експлицитно артикулисан као самосталан појам. Он настаје као последица повреде права ЕУ, а не као засебан услов. Ипак, извесно упориште за вредновање тежине повреде

¹¹ Члан 15. Директиве о заштити лица.

¹² Небојша Јеринић, „Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције“, дисертација Београд, 2021, стр. 54–55.

може се пронаћи у члану 11. ставу 3. Директиве о заштити лица, који омогућава надлежним органима да, након претходне провере, пријаву оцењују као „очигледно незнатну“ и да даљи поступак не спроводе. Иако ова формулација имплицира постојање разлике између небитних и битних повреда, Директива не садржи критеријуме за утврђивање шта представља „очигледно незнатну“ повреду. Управо због тога постоји ризик да различити органи држава чланица развију различите стандарде, што може довести до правне несигурности и различитог степена заштите узбуњивача.

4) ПРАКСА ЕСЉП

Због свега наведеног постаје од пресудног значаја да се у наставку рада анализира и пракса Европског суда за људска права. За разлику од нормативног оквира ЕУ, који нелегалност третира као довољан критеријум, ЕСЉП у својој пракси јавни интерес посматра као суштински елемент заштите узбуњивача. Суд управо кроз јавни интерес испитује да ли је откривање информације било оправдано, које интересе је штитило и колика је била тежина повреде коју је узбуњивач настојао да отклони. Према Прици, општи интереси представљају оно што је корисно за друштво у целини и мењају се у складу са његовим потребама, приватни интереси односе се на субјективна права појединаца у правном поретку, док је јавни интерес релациони појам чији се садржај одређује тек у односу на опште, посебне и приватне интересе.¹³ Због тога је преглед релевантних пресуда ЕСЉП неопходан: он допуњава правне празнине Директиве за заштиту лица, који показује како се у пракси успоставља равнотежа између заштите тајности и узбуњивања. Иако се у европској законодавној пракси узбуњивање најчешће третира као инструмент борбе против корупције и незаконитих поступања, његова суштинска правна природа постаје јасна тек у пракси Европског суда за људска права. Тако неки аутори сматрају да је у многим случајевима заштита узбуњивача конструисана кроз призму борбе против корупције, а не кроз заштиту слободе изражавања, што представља значајан нормативни компромис.¹⁴ ЕСЉП узбуњивање оцењује као питање слободе изражавања гарантоване чланом 10. ЕКЉП. Управо кроз анализу јавног интереса, добре вере узбуњивача, природе откривених информација и постојања узрочно-последичне везе између

¹³ Miloš Prica, “Public Interest, General Interest and Private Interest as Legal Concepts”, *Matica Srpska Social Sciences Quarterly*, 2022, Vol. 184, No. 4, pp. 521–537.

¹⁴ Wim Vandekerckhove, “Freedom of expression as the broken promise of whistleblower protection”, *La Revue des droits de l’homme*, 2016, No. 10, pp. 1–17.

одмазде и учињеног узбуњивања, ЕСЉП одређује да ли је мешање државе у слободу изражавања било оправдано. На тај начин, ЕСЉП помера тежиште са антикорупцијске функционалности узбуњивања на његову демократску димензију.

У том контексту посебно је важно разумети да оно што ЕСЉП назива „пропорционалношћу“ ограничења слободе говора није само апстрактан тест равнотеже, већ у значајној мери процена да ли постоји узрочно-последична веза између узбуњивања и штетне радње према узбуњивачу. Другим речима, суд утврђује да ли је санкција или мера државе (или послодавца, по свом дејству) реакција на чин узбуњивања. Ово је у складу са домаћом теоријом и праксом, где се у споровима по Закону о заштити узбуњивача узрочност утврђује према доктрини адекватне узрочности: радња је незаконита ако представља адекватан услов за настанак штете, чак и када постоје и други пратећи узроци. У упоредном праву, попут британског *PIDA* режима, ова логика је још израженија, јер постоји законска претпоставка да је штетна мера последица узбуњивања, коју послодавац мора да обори.¹⁵ Но ипак, у Великој Британији, како показује Савиџ (*Savage*) у својој свеобухватној анализи, правни статус узбуњивања у Уједињеном Краљевству зависи од сложене мреже критеријума – ко врши откривање, коме се информација упућује, које се врсте повреде тиче и како се она односи према јавном интересу – уз додатно оптерећење бројним ограничењима из закона о службеним тајнама, секторским прописима и релевантном праксом Европског суда за људска права, што ствара висок степен правне несигурности за узбуњиваче и показује да постојећи систем заштите није довољно предвидив.¹⁶ Тим пре потребно је изнедрити јасне критеријуме.

Следећа табела представља систематичан преглед најрелевантнијих случајева у којима је ЕСЉП утврђивао границе између слободе изражавања узбуњивача и заштите различитих облика тајности, интерне поверљивости, пословне тајне и државне тајне и показује како се развија европски стандард равнотеже између транспарентности и тајности.

¹⁵ Небојша Јеринић, Томо Одаловић, „(Не)легалност поступања послодавца и узрочно-последична веза са узбуњивањем“, *Весник*, 2021; *Public Interest Disclosure Act*, UK Public General Acts 1998, ch. 23.

¹⁶ Ashley Savage, *Leaks, whistleblowing and the public interest: the law of unauthorised disclosures*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA, 2016.

Пресуда	Чињенице	Да ли су откривени поверљиви / тајни подаци?	Одлука ЕСЉП	Кључни разлози	Значај за рад
Guja v. Moldova ¹⁷	Портпарол Државног тужилаштва проследио медијима интерна писма која указују на политичке притиске.	Да, интерна службена документа.	Повреда чл. 10.	Јавни интерес има превагу; Унутрашњи канали нису делотворни; Добра вера узбуњивача.	Први велики случај којим су постављени стандарди за „узбуњивање јавности“ и тест јавног интереса.
Heinisch v. Germany ¹⁸	Медицинска сестра пријавила недовољну негу пацијената и превару у финансирању у јавном дому здравља.	Индиректно да, интерна документа и подаци о раду.	Повреда чл. 10.	Друштвено значајна тема (нега старих); Неделотворни и интерни механизми; Узрочно последична одмазда (отказ).	Кључно за критику немачке праксе: ЕСЉП штити узбуњивача и кад национални судови не штите.
Bucur and Toma v. Romania ¹⁹	Службеник обавештајне службе открио незаконито прислушкивање новинара и политичара.	Да, државне тајне.	Повреда чл. 10.	Незаконитост праксе државе; Од изузетног јавног интереса; Узбуњивач је поступао у доброј вери.	Пресудни случај: чак и откривање државне тајне може бити заштићено када се открива системска злоупотреба.

¹⁷ “Guja v. Moldova”, no. 14277/04, Judgment of 12 February 2008, *Reports of Judgments and Decisions 2008-I*, (European Court of Human Rights, Council of Europe).

¹⁸ “Heinisch v. Germany”, no. 28274/08, Judgment of 21 July 2011, *Reports of Judgments and Decisions 2011 (extracts)*. (European Court of Human Rights)

¹⁹ “Bucur and Toma v. Romania”, no. 40238/02, Judgment of 8 January 2013, *Reports of Judgments and Decisions 2013*. (European Court of Human Rights).

Пресуда	Чињенице	Да ли су откривени поверљиви / тајни подаци?	Одлука ЕСЉП	Кључни разлози	Значај за рад
Gawlik v. Liechtenstein ²⁰	Лекар пријавио колегу због сумњи да је извршио еутанасију; сумње се показале неоснованим.	Да, интерни медицински подаци.	Нема повреде чл. 10.	Нема разумног уверења у истинитост оптужбе; Прескочени интерни канали; Нанета штета угледу колеге.	Кључно за постављање стандарда: узбуњивање мора бити чињенично засновано.
Halet v. Luxembourg ²¹	Запослени у PwC објавио документа о пореским малверзацијама великих корпорација ("LuxLeaks").	Да, пословна тајна PwC.	Повреда чл. 10.	Од изузетног јавног интереса (пореска транспарентност); Заштита узбуњивача у демократском друштву.	Веома релевантно за анализу односа тајности података и јавног интереса.

²⁰ "Gawlik v. Liechtenstein", no. 23922/19, Judgment of 16 February 2021, HUDOC.

²¹ "Halet v. Luxembourg", no. 21884/18, Grand Chamber Judgment of 14 February 2023, *Reports of Judgments and Decisions 2023* (Grand Chamber), (European Court of Human Rights).

Табеларни преглед пресуда Европског суда за људска права показује јасну и доследну евалуацију стандарда у одмеравању односа између јавног интереса и заштите поверљивих информација. Иако се фактички оквири предмета значајно разликују: од откривања интерне кореспонденције (*Guja v. Moldova*), преко неправилности у јавним службама (*Heinisch v. Germany*) и илегалних мера државног надзора (*Bucur and Toma v. Romania*), до случајева „лажних“ оптужби (*Gawlik v. Liechtenstein*) и глобалних финансијских шема (*Halet v. Luxembourg*), суд примењује конзистентан сет критеријума: постојање јавног интереса, добра вера узбуњивача, чињенична основаност навода, делотворност интерних канала, и узрочно-последична веза између узбуњивања и одмазде. Уочљиво је да јавни интерес има превагу у случајевима где се открива системска злоупотреба власти или пракса која угрожава фундаменталне вредности демократског поретка, као у предметима Гуја (*Guja*), Хајниш (*Heinisch*) и Букур и Тома (*Bucur and Toma*). Насупрот томе, случај Гавлик (*Gawlik*) показује да ЕСЉП одбија заштиту када недостаје разумно уверење у истинитост оптужбе или када узбуњивач прескочи унутрашње узбуњивање без оправданог разлога. Најзад, случај Халет (*Halet*) демонстрира спремност суда да прихвати јавни интерес чак и у контексту откривања пословних тајни када је у питању међународна транспарентност и фискална правда. Стога табела не само што илуструје разноврсност ситуација у којима се јавља узбуњивање, већ и потврђује да ЕСЉП примењује стабилан, материјално утемељен тест који надокнађује недостатак експлицитних критеријума у законодавству ЕУ, али и Србије. Управо ови обрасци чине нормативни оквир релевантним и за правни систем Републике Србије, у коме материјално одређење јавног интереса и даље остаје недовољно разрађено.

5) ЗАКЉУЧАК

Анализа пресуда Европског суда за људска права јасно показује да се правна заштита узбуњивача у европском простору заснива на динамичном односу између јавног интереса и заштите поверљивих информација. Док Директива (ЕУ) 2019/1937 успоставља процедурални оквир за пријављивање неправилности и забрану одмазде, пракса ЕСЉП даје материјалне критеријуме помоћу којих можемо одредити када откривање информација прераста у облик заштићеног говора, тј. узбуњивање. Табеларни преглед пресуда показује да ЕСЉП не штити откривање информација само зато што је оно у функцији отклањања неправилности, већ зато што узбуњивање представља један од механизма демократске контроле и обавештавања јавности о питањима од суштинског значаја. Кључни критеријуми који произилазе из праксе ЕСЉП су: 1. угроженост јавног интереса, 2. добра вера узбуњивача, 3. тежина откривене повреде,

4. постојање одмазде за учињено узбуњивање, и 5. улога унутрашњег узбуњивања. Ови критеријуми конституишу супстантивни стандард који је Директива оставила недовољно одређеним. Управо због тога судска пракса функционише као нужан коректив: она уравнотежује интересе државе у очувању тајности, интересе послодавца у заштити пословне поверљивости и интересе јавности у обезбеђивању транспарентности и одговорности. Случајеви као што су *Guja*, *Heinisch*, *Vucur and Toma* и *Halet* показују да је јавни интерес темељни критеријум: када је повреда довољно озбиљна, или се односи на фундаментална питања владавине права, заштита узбуњивача надјачава интересе тајности, чак и када се ради о државним или високо осетљивим информацијама. Наведено је важно за правни систем Републике Србије, јер у једном од претходних радова показано је да „78% анализираних закона који се односе на јавни интерес (5/7) нису имали оперативне критеријуме за његово одређивање, већ су се уместо тога ослањали на кружне дефиниције (нпр. Закон о државним службеницима дефинише сукоб интереса кроз сам недефинисани „јавни интерес“).²² У таквом нормативном контексту, у коме јавни интерес није материјално разрађен у домаћем законодавству, стандарди развијени у пракси Европског суда за људска права добијају посебан значај. Они пружају конкретне и примењиве критеријуме за утврђивање оправданости откривања информација, као што су тежина повреде, допринос јавном надзору, деловање у доброј вери и пропорционалност последица. Пошто домаћи прописи често не садрже прецизно одређене елементе јавног интереса, јуриспруденција ЕСЉП постаје кључни оријентир за тумачење и примену права у случајевима узбуњивања, нарочито онда када долази до колизије са поверљивошћу података, пословном тајном или службеном тајном. Додатно, иако је Закон о заштити узбуњивача Републике Србије у суштинским елементима усклађен са Директивом 2019/1937, нарочито у погледу успостављања унутрашњих и спољашњих канала пријављивања, забране одмазде и обавезе послодавца да поступају по пријавама, проблем остаје недостајање критеријума за одређивање значења јавног интереса. Управо због тога судска пракса ЕСЉП функционише као кључни оријентир и за домаће правосуђе и органе управе: она допуњује недостатке домаћег нормативног оквира, обезбеђује материјалне критеријуме који нису садржани у националним прописима и гарантује да оцена оправданости узбуњивања буде усклађена са европским стандардима слободе изражавања.

²² Nebojša Jerinić, Sofija Vujičić Vukićević, “Defining public interest: Criteria for legal implementation”, *Science International journal*, 2025, 4(2), pp. 121–126.

6) ИЗБОРИ

- “Agreement between the Member States of the European Union, meeting within the Council, regarding the protection of classified information exchanged in the interests of the European Union”, C 202/13, 8. 7. 2011; “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, OJ C326/13, 26. 10. 2021.
- “Council decision of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (2013/488/EU)”, OJ L 274, 15. 10. 2013.
- “Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law”, OJ L 305, 26. 11. 2019.
- “Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Accompanying the Document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”.
- “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, OJ L 157/1.
- “European Parliament Legislative Resolution of 16 April 2019 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”, (COM(2018)0218 – C8-0159/2018–2018/0106(COD)), European Parliament. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html#title2.
- „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.
- „Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, *Службени лист СЦГ, Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр; *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015).
- Jerinić, Nebojša, Vujičić Vukićević, Sofija, “Defining public interest: Criteria for legal implementation”, *Science International journal*, 2025, 4(2).
- Kenny, Kate, Fotaki, Marianna, Vandekerckhove, Wim, “Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment”, *Organization Studies*, 2020, Vol. 41.
- Prica, Miloš, “Public Interest, General Interest and Private Interest as Legal Concepts”, *Matica Srpska Social Sciences Quarterly*, 2022, Vol. 184, No. 4.
- Public Interest Disclosure Act*, UK Public General Acts 1998, ch. 23.
- Quayle, Annette, *Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2021, Vol. 34, No. 7.

- Savage, Ashley, *Leaks, whistleblowing and the public interest: the law of unauthorised disclosures*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA, 2016.
- Vandekerckhove, Wim, "Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection", *Journal of Business Ethics*, 2022, 179(1).
- Vandekerckhove, Wim, "Freedom of expression as the broken promise of whistleblower protection", *La Revue des droits de l'homme*, 2016, No. 10.
- Вуковић, Игор, „Узбуњивање и повреда тајности“, у: *Гласна пиштаљка. Јачање капацитета за заштиту узбуњивача и њихову видљивост у Србији*, Материјал за напредну обуку из области примене ЗЗУ за судије основних, виших и апелационих судова, Управног суда, прекршајних судова и за тужиоце, Пиштаљка, Београд, 2017.
- Јеринић, Небојша, „Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције“, дисертација Београд, 2021.
- Јеринић, Небојша, Одаловић, Томо, „(Не)легалност поступања послодавца и узрочно-последична веза са узбуњивањем“, *Весник*, 2021.

Јуриспруденција

- “Bucur and Toma v. Romania”, no. 40238/02, Judgment of 8 January 2013, *Reports of Judgments and Decisions 2013* (European Court of Human Rights).
- “Gawlik v. Liechtenstein”, no. 23922/19, Judgment of 16 February 2021, HUDOC.
- “Halet v. Luxembourg”, no. 21884/18, Grand Chamber Judgment of 14 February 2023, *Reports of Judgments and Decisions 2023* (Grand Chamber), (European Court of Human Rights).
- “Guja v. Moldova”, no. 14277/04, Judgment of 12 February 2008, *Reports of Judgments and Decisions 2008-I* (European Court of Human Rights, Council of Europe).
- “Heinisch v. Germany”, no. 28274/08, Judgment of 21 July 2011, *Reports of Judgments and Decisions 2011 (extracts)*, (European Court of Human Rights).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај анализе односа између јавног интереса, узбуњивања и заштите тајности података за правни систем Републике Србије произлази из двоструког нормативног и институционалног оквира у којем се Србија налази. С једне стране, Србија је у процесу усклађивања са правом ЕУ. С друге стране, као држава чланица Савета Европе, Србија је непосредно обавезана праксом Европског суда за људска права, која кроз тумачење члана 10. Европске конвенције о људским правима поставља материјалне стандарде заштите узбуњивача. Закон о заштити узбуњивача Републике

Србије у својим основним решењима одражава кључне елементе Директиве иако је донет пре доношења Директиве, нарочито у погледу успостављања унутрашњих и спољашњих канала пријављивања, забране одмазде и процесних механизма судске заштите. Међутим, као и у праву ЕУ, појам јавног интереса у домаћем законодавству остаје непоменут. Он се најчешће појављује као општа вредносна категорија, без прецизних критеријума који би омогућили уједначену и предвидиву примену у пракси, дакле нема га у Закону о заштити узбуњивача. У таквом нормативном амбијенту, судска пракса Европског суда за људска права добија посебан значај као извор супстантивних правних стандарда. Критеријуми које је Суд развио: постојање јавног интереса, добра вера узбуњивача, чињенична основаност навода, делотворност унутрашњих механизма и узрочно-последична веза између узбуњивања и одмазде, могу да функционишу као оријентир за домаће судове и друге надлежне органе у ситуацијама у којима национални прописи не пружају довољно јасне смернице. Посебно је релевантна улога ових стандарда у случајевима у којима долази до колизије између узбуњивања и заштите тајних података. Практика ЕСЉП омогућава материјалну процену оправданости самог откривања, односно утврђивање да ли је мешање државе или послодавца у слободу изражавања било нужно и пропорционално легитимном циљу. Стога, значај ове анализе за Републику Србију није ограничен на питање формалног усклађивања са правом ЕУ, већ се пре свега односи на изградњу материјалних стандарда заштите јавног интереса у пракси. Преузимањем и доследном применом критеријума развијених у јуриспруденцији ЕСЉП, домаћи правни систем може да допуни постојећи нормативни оквир и обезбеди да заштита узбуњивача не остане искључиво у сфери процесних гаранција, већ да обухвати и материјалну оцену доприноса откривања информација демократској контроли, транспарентности и владавини права. На тај начин, повезивање права ЕУ и праксе Европског суда за људска права у контексту узбуњивања постаје од посебне практичне вредности за Србију: оно омогућава да се празнине у домаћем појму јавног интереса попуне кроз развијене европске стандарде и да се успостави уравнотежен однос између заштите тајности података и права на слободу изражавања у ситуацијама које непосредно погађају јавност и легитимитет институција.

**PUBLIC INTEREST BETWEEN WHISTLEBLOWING
AND DATA CONFIDENTIALITY**

Nebojša JERINIĆ, Sofija VUJIČIĆ VUKIĆEVIĆ*

Abstract: This paper aims to examine the relationship between public interest, whistleblowing, and data confidentiality protection through a comparative analysis of European Union (EU) law and the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). The research is based on the thesis that whistleblowing is one of the key mechanisms of democratic control. However, its legal nature is not fully encompassed in the EU normative framework, especially in terms of the substantive concept of public interest. Methodologically, the paper combines a normative analysis of Directive (EU) 2019/1937 and Directive (EU) 2016/943 with a doctrinal analysis of significant ECtHR judgements. The results show that, in the EU, the public interest arises only implicitly, through a violation of EU law, while the ECtHR develops a substantive test that includes the assessment of the public interest, the good faith of the whistleblower, the gravity of the violation discovered, the effectiveness of internal whistleblowing mechanisms, and the existence of a causal link between the whistleblowing and the retaliation. Case law, therefore, functions as a material corrective to the Directive, especially in cases of disclosure of confidential, business, or state secrets. The conclusion of the paper indicates that for the legal system of the Republic of Serbia, which lacks precise criteria for determining the public interest, the jurisprudence of the ECtHR is of crucial importance for the uniform and effective protection of whistleblowers.

Keywords: Whistleblowing, public interest, freedom of expression, confidentiality of data, business secret, state secret, European Court of Human Rights, EU law.

* Belgrade Academy of Business and Art Professional Studies, Belgrade. E-mail: nebojsa.jerinic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4362-8414>. E-mail sofija.vujicic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-4880-3675>.