

# Zaštita prijavitelja nepravilnosti kao oblik kontrole nad upravom

---

Čikara, Nela

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:640539>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet  
Katedra za upravno pravo

Nela Čikara

ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI KAO OBLIK KONTORLE NAD  
UPRAVOM

Diplomski rad

Mentor: prof.dr.sc. Frane Staničić

Zagreb, 2023.

## Izjava o izvornosti

Ja, Nela Čikara, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog „*Zaštita prijavitelja nepravilnosti kao oblik kontrole nad upravom*“ rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Nela Čikara, v.r.

## Sadržaj

SAŽETAK.....	1
SUMMARY .....	1
1. UVOD .....	2
2. KONTROLA UPRAVE.....	2
3. POJAM „ZVIŽDAČ“ .....	3
4. KORUPCIJA.....	4
4.1. Uloga zviždača u otkrivanju korupcije .....	6
4.2. Skupina zemalja za borbu protiv korupcije .....	7
5. RAZVOJ ZAŠTITE ZVIŽDAČA.....	8
5.1. Zaštita zviždača u Sjedinjenim Američkim Državama.....	8
5.2. Zaštita zviždača u Ujedinjenom Kraljevstvu .....	9
5.3. Zaštita zviždača u Europskoj uniji.....	10
5.3.1. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povredu prava Europske unije.....	11
5.4. Vijeće Europe i zaštita zviždača .....	12
5.4.1. Preporuka CM/Rec (2014)7 .....	12
5.4.2. Rezolucija Vijeća Europe 2171 (2007) .....	13
5.4.3. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.....	13
6. ZAŠTITA ZVIŽDAČA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	15
6.1. Zaštita zviždača u Republici Hrvatskoj do 2019. godine.....	15
6.2. Zaštita zviždača u Republici Hrvatskoj nakon 2019. godine.....	17
6.3. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.....	18
6.3.1. Temeljna načela Zakona .....	18
6.3.2. Zaštita prijavitelja nepravilnost .....	20
6.3.3. Podnošenje prijave .....	20
6.3.4. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti .....	21
6.3.5. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.....	21
6.3.6. Javno razotkrivanje nepravilnosti.....	22
6.3.7. Postupanje državnog odvjetnika po zaprimljenim prijavama nepravilnosti.....	22
6.3.8. Sudska zaštita .....	23
6.4. Zakon o državnim službenicima .....	24
7. PERCEPCIJA ZVIŽDANJA U HRVATSKOJ JAVNOSTI.....	25
8. ZAKLJUČAK.....	29
LITERATURA.....	30

## SAŽETAK

Nezakonite aktivnosti i zlouporaba prava u bilo kojoj vrsti organizacije, pa tako i u upravi, mogu ozbiljno naštetiti javnom interesu. Neki od najčešćih primjera su korupcija, prijevare, zlouporaba ili nemar u poslovanju. Osobe zaposlene u organizaciji često prve saznaju za te pojave, stoga se nalaze u povlaštenom položaju da spriječe i otkriju prijetnju ili štetu javnom interesu koja bi inače mogla ostati skrivena. Međutim, na europskoj i nacionalnoj razini dugo nije postojala ujednačena zaštita prijavitelja nepravilnosti. Iz tog je razloga Europska komisija 2018. godine predstavila paket inicijativa kojima se uređuje sveobuhvatan pravni okvir za zaštitu zviždača radi očuvanja javnog interesa.

Ključne riječi: „korupcija“, „državna služba“, „javni interes“, „zviždači“, „pravna zaštita“

## SUMMARY

Unlawful activities and abuse of law in any organisation, including public organization, can result in serious harm to the public interest. They can take many forms, corruption, fraud, businesses' malpractice or negligence. People who work for an organisation are often the first to know about such occurrences and are, therefore, in a privileged position to inform those who can address the problem. However, at European and national level the protection of whistleblowers was uneven and fragmented for years. For these reasons, the European Commission presented a package of initiatives establishing a comprehensive legal framework for whistleblower protection for safeguarding the public interest .

Key words: „corruption“, „civil service“, „public interest“, „whistleblowers“, „legal protection“

## 1. UVOD

Zviždači su, najšire rečeno, osobe koje otkrivaju informacije u vezi s određenom prijetnjom, prevarom ili bilo kakvom nelegalnom radnjom s njihovog radnog mjesta, u javnom interesu, i u skladu sa zakonom. Iz ovih razloga, često su izloženi brojnim rizicima, otpuštanju, viktimizaciji i maltretiranju, što nalaže potrebu da se njihova zaštita adekvatno zakonski i institucionalno uredi.

Povrede prava Unije, bez obzira na to jesu li prema nacionalnom pravu kategorizirane kao upravne, kaznene ili druge vrste povreda, mogu uzrokovati ozbiljnu štetu javnom interesu u smislu stvaranja znatnih rizika za dobrobit društva. Zviždači se uglavnom nalaze u povlaštenom položaju za otkrivanje povreda u najranijoj fazi, stoga je potrebno ojačati i uvesti učinkovite, povjerljive i sigurne kanale za prijavljivanje povreda te osigurati učinkovitu zaštitu zviždača od osvete.

Na važnost uspostavljanja institucionalnog i normativnog okvira za reguliranje ove problematike već godinama upućuju mnoge međunarodne organizacije i akteri civilnog društva u cilju osiguranja njihove adekvatne zaštite te postizanja snažnije percepcije javnosti o zviždačima kao pojedincima koji se odvažno zalažu za očuvanje i zaštitu javnih interesa.

U ovom radu, kratko ću opisati što je uprava te načine kontrole uprave, tko su zviždači te što je korupcija i kakvu ulogu u otkrivanju korupcije imaju zviždači. Izložit ću razvoj pravne zaštite zviždača u svijetu, Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. Na kraju ovog rada, vidjet ćemo kakva je, prema istraživanjima i izvješću pučke pravobraniteljice, percepcija zviždanja u Hrvatskoj.

## 2. KONTROLA UPRAVE

U pravnoj teoriji oduvijek je prisutna želja da se definira pojam „uprava“. Međutim, pojam „uprava“ jako je teško apsolutno i konačno definirati jer su se položaj i uloga uprave mijenjali i razvijali kroz povijest.

Uprava danas označava izraz pod kojim se podrazumijevaju aktivnosti koje vrši država, odnosno pojedinci, državni službenici i institucije koje ih obavljaju. Sve aktivnosti obavljaju se u javnom interesu koji treba biti usmjeren na zaštitu zajedničkih vrijednosti koji izviru iz života u organiziranoj društvenoj zajednici.

Države danas imaju više raznih vrsta mehanizama za razotkrivanje nezakonitih i/ili nemoralnih djela i radnji koje štete javnom interesu. To uključuje razne mehanizme kontrole uprave od strane predstavničkog tijela, pučkog pravobranitelja, sudova, državnog odvjetnika, društva u cjelini te kontrolu unutar same uprave.

Tako ustrojena kontrola nad upravom ima preventivni i represivni učinak.

Preventivni učinak ogleda se u činjenici što sama uprava, znajući da njezine radnje nadzire uspostavljeni kontrolni mehanizam, unaprijed pazi na zakonitost svojih akcija.

Represivni učinak ogleda se u tome što nosioci kontrole, nakon što utvrde nezakonitosti i/ili nepravilnosti u djelovanju tijela državne uprave, poduzimaju efikasne mjere kojima eliminiraju takva nezakonita i/ili nepravilna djelovanja.<sup>1</sup>

Osim institucionalnih sredstava kontrole, unutar državne uprave postoje pojedinci koji, djelujući u javnom interesu, ukazuju na nezakonita i nepravilna postupanja i time se izlažu velikom osobnom riziku. Te pojedince zovemo „zviždači“.

### 3. POJAM „ZVIŽDAČ“

Izraz zviždač dolazi od engleske riječi *whistleblower*, koja se sastoji od riječi puhati (*blow*) i riječi zviždaljka (*whistle*), a originalno označava policajce u Velikoj Britaniji koji su, nekada davno, puhali u svoje zviždaljke tijekom svjedočenja određenom prekršaju.

Danas se u literaturi mogu naći različita tumačenja pojma „zviždač“. Ralph Nader među prvima je definirao pojam „zviždanje“ koje predstavlja čin muškarca ili žene koji vjeruju kako javni interes ima prednost pred interesom organizacije, a zviždači „pušu u zviždaljku“ kako bi ukazali na to da „je organizacija involvirana u korumpirane, ilegalne, nepoštene i štetne aktivnosti“<sup>2</sup>.

Autori Lewis i Vandekerckhove promatraju ga u kontekstu gubitka demokratske kontrole nad društvom zbog globalizacije te promatraju puteve medijskog izražavanja zviždača kao jamstvo demokracije i dobrobiti društva<sup>3</sup>. Hartmann navodi kako su zviždači osobe koje u svojoj profesionalnoj djelatnosti svjedoče radnjama koje nisu zakonite ili su opasne za ljude, prisiljene

---

<sup>1</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, 2002., str.114

<sup>2</sup> Ralph NADER – Peter J. PETKAS – Kate BLACKWELL, *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*, Grossman, New York, 1972., 7

<sup>3</sup> David LEWIS - Wim VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing and Democratic Values*, International Whistleblowing Research Network, London, 2011., 4-5.

na to da se opredijele ili za svoju profesionalnu obvezu povjerljivosti ili za svoju građansku dužnost<sup>4</sup>.

„Zviždače“ možemo podijeliti na unutarnje i vanjske. Unutarnji „zviždači“ su oni koji prijavljuju koruptivne aktivnosti institucija i tvrtki u kojima su zaposleni. Oni upozoravaju na koruptivno ponašanje svojih kolega ili nadređenih osoba. Vanjski „zviždači“ prijavljuju koruptivne aktivnosti institucija i tvrtki u kojima nisu zaposleni. U tim slučajevima „zviždači“, ovisno o težini i vrsti informacija kojima raspolažu, prijavljuju koruptivne aktivnosti medijima, policiji te ostalim nadležnim tijelima.<sup>5</sup>

Tijekom 1990-ih pojavila su se dva suprotstavljena trenda. S jedne strane zviždači su dobili zakonsku regulativu kojima se štiti njihovo djelovanje, dok su, s druge strane, poslodavci povećali sigurnost u vezi sa zaštitom informacija i njihovim curenjem u javnost.<sup>6</sup>

Reakcije na „zviždanje“ idu u dva smjera. Obično se zviždači smatraju osobama koje se žrtvuju za javni interes, ali naravno, ima i onih koji zviždače promatraju kao osobe željne slave. Velika je vjerojatnost da se mnogo ljudi neće nikada usuditi zviždati, ne samo zbog straha od odmazde već i zbog straha od gubitka stečenog položaja odnosno sigurnosti u organizaciji i izvan organizacije. Usprkos tome što su zviždači često zaštićeni zakonom od poslodavčeve osvete, do sada se dogodilo mnogo slučajeva u kojima su te osobe bile kažnjene za upozoravanje na „nedolično ponašanje“, na primjer degradirane su, smanjena im je plaća ili su trpjele svakodnevna maltretiranja i šikaniranja od strane drugih zaposlenika<sup>7</sup>.

#### 4. KORUPCIJA

Najčešći izvor informacija o nezakonitom ponašanju i prevarama su zaposlenici. Istraživanje Udruženja ovlaštenih istražitelja prevara (*Association of Certified Fraud Examiners, ACFE*<sup>8</sup>) iz godine u godinu navodi da su zaposleni najčešći izvor informacija o prevarama – prema posljednjem izvještaju oni otkrivaju čak 50 % prevara. Međutim, zaposleni u nekoj organizaciji,

---

<sup>4</sup> Hartmann, F., Zviždači. Zagreb: Profil; 2014., str.19.

<sup>5</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, Zagreb 2020., str.5

<sup>6</sup> Terry M. DWORKIN – Elletta S. CALLAHAN, Internal Whistleblowing. Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society, u: American Business Law Journal 29:2, (1991.), 265-308; Terry M. DWORKIN – Melissa S. BAUCUS, Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes, u: Journal of Business Ethics, 17, 1998.

<sup>7</sup> Margareta Habazin: Zaštita »zviždača«, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 2., str. 331–348 (11.03.2023.)

<sup>8</sup> <https://acfe-public.s3.us-west-2.amazonaws.com/2022+Report+to+the+Nations.pdf>, (08.01.2023.)



otkrivaju i do deset puta više prevara nego zaposleni u državnim organima i javnoj upravi. Nizak postotak prijavljivanja u navedenim sektorima posljedica je straha od otkaza, ali i straha zaposlenika da se ništa neće promijeniti čak i ako prijave uočenu nepravilnost ili nezakonitost. Korupcija još uvijek predstavlja jednu od najvećih prepreka na putu razvoja države i društva te ugrožava princip jednakosti građana pred zakonom. Ljudski resursi, odnosno zviždači, ključan su mehanizam u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala.

„Korupcija je devijantno ponašanje djelatnika javne uprave (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi<sup>9</sup>“.

Pojavljuje se u gotovo svim područjima života i djelovanja, prisutna je u javnim institucijama, privatnom sektoru, u politici, medijima i gospodarstvu.

Ovisno o razini ovlasti u odlučivanju, razlikujemo dvije vrste korupcije:

- Političku korupciju
- Administrativnu korupciju.

Politička korupcija, odnosno korupcija na visokoj razini (engl. *grand corruption*) prisutna je među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji imaju političku moć i koriste ju u svrhu izigravanja institucija i pravnog sustava. Ovaj oblik korupcije izrazita je prijetnja demokraciji, odnosno očuvanju vladavine prava u društvu<sup>10</sup>.

Administrativna ili birokratska korupcija (engl. *petty corruption*) odnosi se na djelatnike javne uprave zadužene za provedbu odluka i propisa. Jedan od oblika administrativne korupcije jest izdavanje potvrde ili dozvole u zamjenu za mito ili protuuslugu od strane djelatnika javne uprave koji tim činom izigrava određene kriterije i rokove te pojedine primatelje usluga stavlja u povlaštenu položaj<sup>11</sup>.

Kada je riječ o Republici Hrvatskoj istraživanje organizacije Transparency Internationala pokazalo je da je na ljestvici od 180 država svijeta prema indeksu percepcije korupcije 2021. godine Republika Hrvatska na 63. mjestu sa 47 bodova, što je 17 bodova manje od prosjeka Europske unije te se korupcija često navodi kao jedan od važnijih čimbenika za

---

<sup>9</sup> Joseph S. Nye, *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*, Harvard University, 1967., 417.

<sup>10</sup> Budak, "Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 106, str. 68.

<sup>11</sup> <https://mpu.gov.hr/administrativna-korupcija/21513>, (10.03.2023.)

iseljavanje građana u inozemstvo. Od članica Europske unije iza Hrvatske su samo Mađarska, Rumunjska i Bugarska. Prema istraživanju Eurobarometra provedenom u prosincu 2019. godine, u Hrvatskoj čak 97 % građana smatra da je korupcija raširena pojava, a 69 % da se u posljednje tri godine povećala. Od nedavnih slučajeva svakako se ističe afera s plinom u INA-i.

Slijedom navedenoga, sve mjere i aktivnosti koje su usmjerene na suzbijanje takvih nepravilnosti, odnosno korupcije te na identificiranje, sprječavanje i borbu protiv korupcije na svim razinama moraju biti prioritet svake države koja nastoji izgraditi zdravo, demokratsko društvo<sup>12</sup>.

#### 4.1. Uloga zviždača u otkrivanju korupcije

Jako važnu ulogu u razotkrivanju koruptivnih djela i drugih nepravilnosti koje prijete javnom interesu, imaju zviždači koji se često izlažu velikom osobnom riziku. Korupcija se dogovara u četiri oka, unutar zatvorenih sustava te ju je često bez dojava iznutra nemoguće otkriti.

Zviždači u ranoj fazi otkrivaju probleme u kompaniji, na organizacijskoj razini ili u međuljudskim odnosima, i to bi trebalo svaku tvrtku ili državnu organizaciju koja drži do sebe natjerati da ispravi problem.

Prijavom nepravilnosti poslodavcu ili pučkom pravobranitelju te javnim razotkrivanjem, zviždači imaju priliku spriječiti nepovoljne događaje, reducirati žrtve te financijska sredstva i troškove. Zaštita zviždača od osvete, nepoštenog postupanja ili štetnih radnji potiče i ohrabruje zaposlenike da prijave nepravilnosti što povećava vjerojatnost da se nepravilnosti na vrijeme spriječe, otkriju ili kazne.

Suvremena zakonodavstva svjesna važnosti zviždača nastoje potaknuti osobe na prijavu korupcije te im zakonski jamče zaštitu od otkaza i od zlostavljanja poslodavca.

Prema Dubravica<sup>13</sup> odnos zviždača i korupcije treba ispitati kroz odgovore na sljedeća pitanja:

- Hoće li veći broj zviždača dovesti do manje korupcije?
- Ukoliko nije tako, što je još nužno osim osiguranja zaštite zviždača?

---

<sup>12</sup> Novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti – okolnosti u kojima je stupio na snagu i korupcija kao društveni fenomen, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/53534> (11.03.2023.)

<sup>13</sup> Dubravica, D., *Korupcija. Uzroci, posljedice, prevencija.*, 2011.

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf>

## 4.2. Skupina zemalja za borbu protiv korupcije

Vijeće Europe osnovalo je 1999. godine GRECO - Skupinu zemalja za borbu protiv korupcije kako bi pratilo usklađenost država s antikorupcijskim standardima Vijeća. Cilj GRECO-a je poboljšati kapacitete svojih članica za borbu protiv korupcije praćenjem njihove usklađenosti sa standardima Vijeća Europe. Pomažući u prepoznavanju nedostataka u nacionalnim antikorupcijskim politikama, potičući potrebne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme, GRECO pruža platformu za razmjenu najboljih praksi u prevenciji i otkrivanju korupcije<sup>14</sup>.

Skupina zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) bavila se pitanjem zaštite „zviždača“ u svojem sedmom općem izvješću o aktivnosti iz 2006<sup>15</sup>.

GRECO smatra da su zakoni koji potiču odnosno ohrabruju ljude da prijave korupciju koju vide ili na koju sumnjaju na svojem radnom mjestu vrijedno sredstvo u borbi protiv korupcije. Prvo, oni stvaraju kulturu koja pomaže da se ljudi suzdrže od korupcije; strah da će biti uhvaćeni više odvraća od korupcije nego prijetnja bilo kojom drugom sankcijom. Drugo, korupcija se najčešće odvija između dvoje ili više ljudi i često ostaje neotkrivena sve dok zviždači ne progovore. Stoga je zaštita »zviždača« propisana međunarodni konvencijama<sup>16</sup>: Građanskopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji i Kaznenopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji.

Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji predstavlja prvi pokušaj definiranja zajedničkih međunarodnih pravila u području građanskog prava i korupcije. Ugovorne stranke obvezne su u svojem domaćem pravu predvidjeti učinkovite pravne lijekove za osobe koje su pretrpjele štetu kao posljedicu djela korupcije. Konvencija pokriva područja kao što su: naknada štete, odgovornost (uključujući i odgovornost države za djela koja su počinili javni službenici), zaštita zaposlenika koji prijave korupciju, pribavljanje dokaza, međunarodna suradnja.<sup>17</sup>

Građanskopravna konvencija u čl. 9. propisuje zaštitu zaposlenika: „Svaka će stranka u svom unutarnjem zakonodavstvu predvidjeti odgovarajuću zaštitu od svake neopravdane kazne za

---

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>, (10.03.2023.)

<sup>15</sup> GRECO's Seventh General Activity Report. 2006. [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco) (08.12.2022.)

<sup>16</sup> Dosad su 33 države ratificirale Građanskopravnu konvenciju o korupciji, a 41 država Kaznenopravnu konvenciju o korupciji. Navedene konvencije Hrvatska je ratificirala kao članica GRECO-a.

<sup>17</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>, (10.03.2023.)

zaposlenike koji imaju opravdani razlog sumnjati na korupciju ili koji u dobroj vjeri prijave svoju sumnju odgovornim osobama ili vlastima“.

Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji predviđa kaznenopravne mjere i međunarodnu suradnju u procesuiranju koruptivnih kaznenih djela. Pokriva sljedeće oblike koruptivnog ponašanja: aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih javnih službenika, parlamentaraca, međunarodnih državnih službenika i sudaca, podmićivanje u privatnom sektoru, aktivno i pasivno trgovanje utjecajem, pranje novca stečenog koruptivnim kaznenim djelima i računovodstvena kaznena djela.<sup>18</sup>

Kaznenopravna konvencija u čl. 22. propisuje zaštitu osoba koje surađuju s pravosuđem i svjedoka: „Svaka zemlja članica donijet će mjere nužne za učinkovitu i odgovarajuću zaštitu:

a) osoba koje izvješćuju o kaznenim prekršajima iz članaka od 2. do 14. ili koje na neki drugi način surađuju s istražnim i pravosudnim tijelima;

b) svjedoka koji daju iskaze o tim prekršajima“.

## 5. RAZVOJ ZAŠTITE ZVIŽDAČA

### 5.1. Zaštita zviždača u Sjedinjenim Američkim Državama

Sistem pravne i faktične zaštite zviždača širom svijeta razvio se u posljednjih četrdeset godina, a potekao je iz Sjedinjenih Američkih Država. Aktivist Ralph Nader popularizirao je termin „*whistleblower*“ šezdesetih godina 20. stoljeća kada je u pravnoj i političkoj kampanji izvještavao protiv velikih proizvođača automobila, koji su svjesno stavljali na tržište automobile iako su njihovi testovi pokazivali da će vozači i putnici u tim automobilima biti izloženi velikom riziku<sup>19</sup>.

U to vrijeme, nekoliko zviždača postaju heroji američke javnosti. Njujorški policajac Frank Serpico razotkriva veze vrha policije s dilerima droge, što dovodi do reforme policije u New Yorku; kemijska tehničarka Karen Silkwood upozorava na opasnost od eksplozija u nuklearnim elektranama; neimenovani izvor „*The Washington Post-a*“ dostavlja dokaze iz FBI-ja kako predsjednik Richard Nixon prisluškuje opozicijsku Demokratsku stranku; bivši vojni analitičar Daniel Ellsberg novinarima dostavlja tajni izvještaj („*Pentagon papers*“) koji sadrži podatke o

---

<sup>18</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=173>, (10.03.2023.)

<sup>19</sup> Mueller, Tom: *Crisis of Conscience*; Riverhead Books New York, 2019

ratu u Vijetnamu<sup>20</sup>. Svi oni dodatnu su doprinijeli da sazrije ideja o potrebi pravne zaštite zviždača<sup>21</sup>.

Sredinom osamdesetih godina, senator Charles Grassley „oživio“ je propis iz druge polovine 19. stoljeća *False Claims Act* kojim je omogućeno građanima da sami tuže tvrtke za koje znaju da su oštetile saveznu vladu. Do 2022. godine savezna vlada je kroz taj zakon u budžet vratila više od 5,6 milijardi dolara, a više od 71% slučajeva pokrenuto je zahvaljujući zviždačima koji su dali dokaze o korupciji<sup>22</sup>.

U međuvremenu je, u SAD-u, usvojeno još nekoliko zakona koji štite zviždače u sektorima kao što su nuklearna sigurnost i podmićivanje stranih diplomata. Prema riječima Toma Divaina, odvjetnika iz organizacije Projekt za odgovornu vlast („*Government Accountability Project*“), SAD sada usvaja „četvrtu generaciju“ zakona o zaštiti zviždača.

## 5.2. Zaštita zviždača u Ujedinjenom Kraljevstvu

U Ujedinjenom Kraljevstvu 1998. godine usvojen je Zakon o otkrivanju u javnom interesu („*Public Interest Disclosure Act*; PIDA<sup>23</sup>) kojim se uvodi zaštita zviždača. Za razliku od SAD-a, gdje su zakoni usvojeni prvenstveno zbog otkrivanja financijskih zloupotreba, u britanskom kontekstu povod su dale dvije tragedije. Prva se desila 1987. godine, kada je 180 ljudi nastradalo na britanskom brodu koji je potonuo neposredno po napuštanju belgijske luke<sup>24</sup>, a druga 1988. kada je 170 ljudi poginulo u eksploziji naftne platforme u Sjevernom moru, dvjesto kilometara od škotske obale<sup>25</sup>.

U oba je slučaja utvrđeno kako su zaposleni u kompanijama znali da postoje problemi, ali da su se bojali obavijestiti nekog van kompanije. Javnost je bila sigurna kako bi stotine života bilo spašeno da su zaposleni bili ohrabreni da prijave nezakonitosti državnom organu.

Zakon o otkrivanju javnom interesu (PIDA) odnosi se na radnike koji trpe štetne posljedice zbog prijave nepravilnosti poslodavcu, nadležnom državnom organu ili javnosti. Iako se

---

<sup>20</sup> O svima su snimljeni popularni filmovi: *Serpico* (režija Sidney Lumet, glavna uloga Al Pacino), *Silkwood* (režija Mike Nicholas, glavna uloga Meryl Streep), *Svi predsjednikovi ljudi* (režija Alan J. Pakula, glavne uloge Robert Redford i Dustin Hoffman), *The Pentagon Papers* (režija Rod Holcomb, glavna uloga James Spader).

<sup>21</sup> <https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/04/Praksa-u-primjeni-zakonskih-rjesenja-za-zastitu-zvizdaca.pdf>, str.6, (10.03.2023.)

<sup>22</sup> <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>, (14.01.2023.)

<sup>23</sup> <https://www.legislation.gov.uk/>, (14.01.2023.)

<sup>24</sup> <https://www.theguardian.com/fromthearchive/story/0,,2027184,00.html>, (10.03.2023.)

<sup>25</sup> <https://www.theguardian.com/business/2013/jul/04/piper-alpha-disaster-167-oil-rig>, (10.03.2023.)

primjenjuje dugi niz godina, PIDA još nije dala rezultate koje je stručna javnost očekivala. Primjerice, sutkinja koje je prijavila financijsku nepravilnost, morala je voditi četverogodišnji sudski spor samo da bi Vrhovni sud utvrdio da se Zakon može primjenjivati i na suce<sup>26</sup>

### 5.3. Zaštita zviždača u Europskoj uniji

Jedan od najpoznatijih zviždača u Europskoj uniji je Nizozemac Paul van Buitenen, bivši državni službenik Europske unije. Njegovo otkrivanje korupcije i upozoravanje na korupciju u izvršnim tijelima EU rezultiralo je ostavkom Europske komisije pod vodstvom Jacquesa Santera. Nakon otkrivanja korupcije, trpio je različite oblike pritiska i osвете od svojih poslodavaca, koji su čak tražili od njega da da ostavku i vrati se u Nizozemsku. Napokon, nakon povratka u Nizozemsku izabran je za zastupnika u Europski parlament, u kojem je nastavio i nadalje aktivno sudjelovati u borbi protiv korupcije )<sup>27</sup>.

Na nivou Europske unije zaštita zviždača bila je neregulirana do 2019. godine kada je na snagu stupila Direktiva EU o zaštiti zviždača<sup>28</sup>. Do tog trenutka, neke su zemlje imale vlastite zakone o zaštiti zviždača, neke su ih deklarativno štatile kroz zakone o radu dok u praksi te zaštite nije bilo, a veliki broj država članica nije pružao nikakvu posebnu zaštitu zviždačima.

Do promjene u odnosu EU prema zaštiti zviždača došlo je i zbog skandala sa utajom poreza u Luxembourg, koju je razotkrio službenik revizorske kuće PricewaterhouseCoopers (PwC) Antoine Deltour. On je novinarima dostavio dokaze kako velike europske kompanije kriju svoje prihode da ne bi plaćale porez u zemljama u kojima ostvaruju milionsku zaradu. Deltour je otpušten, prijetio mu je i zatvor u Luxembourg, ali je njegovo uzbunjivanje doprinijelo da EU konačno usvoji pravila o zaštiti zviždača<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> <https://www.weightmans.com/insights/can-a-judge-be-a-whistleblower/>, (11.03.2023.)

<sup>27</sup> The protection of „whistle-blowers“, Parliamentary Assembly Council of Europe, 2009., Doc. 12006

<sup>28</sup> DIREKTIVA (EU) 2019/1937 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

<sup>29</sup> <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/files/win-case-summary-deltour.pdf>, (08.12.2022.)

5.3.1. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Europske unije<sup>30</sup>

Zaštita koja se do donošenja Direktive pružala zviždačima u Uniji bila je rascjepkana po državama članicama i neujednačena.

Na razini Unije, prijave i javna razotkrivanja od strane zviždača važna su sastavnica provedbe prava i politika Unije. Zahvaljujući njima nacionalni sustavi i sustavi Unije za provedbu dobivaju informacije koje dovode do učinkovitog otkrivanja, istrage i progona povreda prava Unije, čime se jača transparentnost i odgovornost.

Direktiva stoga pruža minimalne standarde kojima se osigurava učinkovita zaštita zviždača.

Direktivom se uvode stroga pravila o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, što ima za cilj kako pojačanu zaštitu prijavitelja nepravilnosti, tako i povećanje ukupne razine zaštite radnika s ciljevima proklamiranim Europskim stupom socijalnih prava, posebice prava na pravedne radne uvjete i zaštitu u slučaju otkaza. Direktiva također ima za cilj pridonijeti zaštiti proračuna EU i osiguranju jednakih uvjeta potrebnih za pravilno funkcioniranje tržišta i poštenog tržišnog natjecanja. Daljnji je cilj povećanje poslovne transparentnosti, sprječavanje i otkrivanje korupcije koja usporava gospodarski rast stvaranjem poslovne nesigurnosti, usporavanjem postupaka i stvaranjem dodatnih troškova.<sup>31</sup>

Mehanizmi zaštite predviđeni Direktivom uključuju jasne kanale za prijavu, sustav prijavljivanja koji se sastoji od tri razine – interne razine, prijavljivanja nepravilnosti nadležnim tijelima i javnog razotkrivanja, obvezu pružanja povratnih informacija za nadležna tijela i trgovačka društva te sprječavanje odmazde i učinkovitu zaštitu. S druge strane, sadržava i zaštitne mjere za odvratanje od zlonamjernog prijavljivanja te prijavljivanja radi zlouporabe, kao i za sprječavanje neopravdanog nanošenja štete ugledu, a osobe na koje se odnosi prijava zviždača uživaju punu pretpostavku nedužnosti, pravo na učinkovit pravni lijek, pošteno suđenje i pravo na obranu.

---

<sup>30</sup> DIREKTIVA (EU) 2019/1937 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

<sup>31</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, Zagreb 2020., str.10

## 5.4. Vijeće Europe i zaštita zviždača

### 5.4.1. Preporuka CM/Rec (2014)7

Mnoge međunarodne organizacije godinama su upozoravale na važnost uspostavljanja institucionalnog i normativnog okvira za reguliranje zaštite prijavitelja nepravilnosti.

2014. godine Vijeće Europe donijelo je Preporuku CM/Rec (2014)7<sup>32</sup> koja sugerira državama članicama uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira za zaštitu prijavitelja nepravilnosti te navodi načela kao smjernice državama za pomoć prilikom njegove izrade. Preporukom se, između ostalog, savjetuje da se zakonskom zaštitom zviždača pokrije širok raspon osoba zaposlenih u javnom i privatnom sektoru, uspostavi više kanala za prijavljivanje, žurno postupanje po prijavama, učinkovita zaštita od odmazde te pravila o teretu dokaza i naknadi štete.

Nacionalni okvir trebao bi široko promovirati zaštitu zviždača kako bi razvio pozitivan stav javnosti i time olakšao otkrivanje podataka u slučajevima od javnog interesa. Također sugerira kako treba razmotriti mogućnost besplatnog pristupa informacijama i povjerljivim savjetima za pojedince koji razmatraju prijavljivanje ili objavljivanje informacije u javnom interesu. Vijeće Europe preporučuje da normativni okvir zviždanja odražava sveobuhvatan i koherentan pristup pri čemu bi pokrivenost osoba i situacija treba biti što šira, a zakonske odredbe ne bi se smjele preklapati, proturječiti ili međusobno potkopavati kako se ne bi smanjila učinkovitost zaštite zviždača.

U razdoblju 2021. – 2022. CDCJ je proveo evaluaciju utjecaja Preporuke CM/Rec(2014)7 Odbora ministara državama članicama na zaštitu zviždača.

Izvešće analizira okvire zaštite zviždača u državama članicama Vijeća Europe od usvajanja Preporuke CM/Rec(2014)7<sup>33</sup>.

Jasno je da je postignut veliki napredak u razdoblju od donošenja Preporuke, međutim nisu sve države članice navedenoj Preporuci pridodale jednak stupanj pažnje. Stoga je potrebno i dalje kontinuirano pregledavati i razmjenjivati dobre prakse među državama putem CDCJ-a ili drugih relevantnih tijela i odbora.

---

<sup>32</sup> Vijeće Europe, Preporuka CM/Rec (2014)7 o zaštiti „zviždača“, 30. travnja 2014.  
<https://rm.coe.int/16807096c7> (08.12.2022.)

<sup>33</sup> <https://rm.coe.int/cdcj-2022-01-evaluation-report-on-recommendation-cmrec-2014-7p/1680a6fee1>  
(10.02.2023.)



U periodu od 2014. godine, na snagu je stupila i Direktiva EU o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Stupanjem na snagu Direktive, došlo je do određenih razlikovanja u pravnim propisima u odnosu na Preporuku Vijeća Europe stoga se razmatra izmjena Preporuke kako bi bila u skladu s donesenom Direktivom.

Najavljene izmjene obuhvaćale bi odredbe o dodatnim načelima, posebnu obuku stručnjaka, pristup besplatnim pravnim savjetima i psihološkoj pomoći, sankcije za poslodavce, posebna pravila za podatke koji se odnose na nacionalnu sigurnost i profesionalnu tajnu te odredbe o periodičnoj procjeni učinkovitosti nacionalnog okvira.

#### 5.4.2. Rezolucija Vijeća Europe 2171 (2007)

U Rezoluciji Vijeća Europe 2171(2017)<sup>34</sup> usvojenoj u lipnju 2017. godine o parlamentarnoj suradnji s istraživačkim medijima, države članice potiče se da osiguraju ‘odgovarajuću zaštitu zviždača’ u svrhu bolje borbe protiv korupcije. Rezolucija poziva nacionalne parlamente da prepoznaju ‘pravo na zviždanje’ u svim slučajevima gdje se informacije objavljuju u dobroj vjeri i očito su u javnom interesu; odrede ‘pravo na zviždanje’ kao objektivni kriterij za izuzeće od kaznenopravne odgovornosti; uvedu liniju za izvještavanje na nacionalnoj razini kako bi se zviždačima omogućilo otkrivanje podataka na povjerljiv ili anonimn način; te istraže mogućnost uključivanja parlamentarnih istražnih povjerenstava u nacionalne parlamente ili nacionalnog pravobranitelja, ako takvo tijelo postoji.

#### 5.4.3. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti zviždače kroz aspekt slobode govora (čl. 10.)<sup>35</sup>. Najpoznatiji slučaj Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u pogledu zaštite zviždača je GUJA v. Moldova<sup>36</sup>. Voditelj odjela za medije Ureda Glavnog državnog odvjetnika Moldavije, dostavio je medijima dva pisma vezana za zloupotrebu ovlasti od strane policije i državnog odvjetništva u koje su bili umiješani i visoki politički dužnosnici, zbog čega je otpušten s posla. Sud je u veljači 2008. u navedenom predmetu utvrdio povredu

---

<sup>34</sup>Vijeće Europe, Rezolucija 2171(2017): Parliamentary scrutiny over corruption:parliamentary cooperation with the investigative media, 27. lipnja 2017. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23933&lang=en> (12.12.2022.)

<sup>35</sup> Članak 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda glasi: „Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.“

<sup>36</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-85016%22%5D%7D> (12.12.2022.)

čl. 10. Konvencije jer je podnositelj zahtjeva otpušten zbog odavanja, u dobroj vjeri, informacija koje su bile istinite i od legitimnih interesa za javnost. Sud je zauzeo čvrsto stajalište u korist slobode izražavanja kao jednog od bitnih temelja demokratskog društva, čak i u slučaju kad državni službenik odaje »unutarnje« ili čak tajne informacije. Interes javnosti da bude informirana o nezakonitom radu u državnom odvjetništvu prevladava nad interesom zaštite tajnosti postupka. Europski sud za ljudska prava je također utvrdio kako je podnositelj predstavke preoštro sankcioniran otkazom što je imalo negativne posljedice na njegovu karijeru i što je moglo obeshrabriti daljnje prijavljivanje nezakonitog ponašanja. Gujinim otkazom povrijeđeno je pravo na slobodu izražavanja.

Heinisch protiv Njemačke<sup>37</sup>

Europski sud za ljudska prava proglasio je nezakonitim otkaz jednoj njemačkoj njegovateljici koja je dobila otkaz jer je javno progovorila o katastrofalnim uvjetima na svom radnom mjestu, u staračkom domu.

Brigitte Heinisch je u prosincu 2004. podnijela kaznenu prijavu protiv svog poslodavca, tvrtke Vivantes koja je u većinskom vlasništvu njemačke savezne pokrajine Berlin. U prijavi je upozorila na nepravilnosti kod obračuna usluga te na katastrofalne uvjete u Vivantesovom domu za starije i nemoćne osobe u kojem je i sama godinama bila zaposlena.

Tvrtka Vivantes je opovrgnula sve optužbe i otpustila Brigitte Heinisch. Ona se na to žalila sudu u Berlinu, koji je presudio u njenu korist. No, drugostupanjski sud je poništio tu presudu i odlučio da je otkaz bio u skladu sa zakonom. Ustavni sud smatrao je kako Vivantes kao poslodavac ima pravo štiti svoj ugled i da je zbog toga otkaz u skladu sa zakonom.

Europski sud za ljudska prava nije dijelio to mišljenje, nego je odlučio da javni interes, odnosno pravo javnosti na informiranje o nedostacima u jednom državnom domu za starije i nemoćne osobe ima prednost pred pravom neke tvrtke na zaštitu njezinog ugleda. Osim toga, u obrazloženju sudaca iz Strasbourga navodi se da otkaz Brigitte Heinisch zastrašujuće djeluje na sve druge zaposlenike koji se odluče na prijavljivanje nepravilnosti kod svog poslodavca.

---

<sup>37</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%22228274/08%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-105777%22%5D%7D>  
(11.03.2023.)

## 6. ZAŠTITA ZVIŽDAČA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 6.1. Zaštita zviždača u Republici Hrvatskoj do 2019. godine

Do 2019. godine u Republici Hrvatskoj nije postojao sveobuhvatan zakon koji štiti zaposlenike koji prijavljuju korupciju i druge nepravilnosti, kao ni posebne institucije za prihvaćanje i istraživanje prijave zviždača<sup>38</sup>. Odredbe kojima se pružala zaštita zviždačima bile su sadržane u Kaznenom zakonu<sup>39</sup>, Zakonu o državnim službenicima<sup>40</sup>, Zakonu o radu<sup>41</sup>, Zakonu o trgovini<sup>42</sup>, Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj)

---

<sup>38</sup> ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI ,Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, 2020. str.4

<sup>39</sup> Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15,61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22), članak 131. stavak 1. „Tko otkáže ugovor o radu radniku zato što se u dobroj vjeri zbog opravdane sumnje u korupciju obratio ili podnio prijavu nadležnim osobama ili tijelima državne vlasti, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine“.

<sup>40</sup> Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13,01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22 ), članak 14.a, stavak 1 i 2 „Obračanje državnog službenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak državne službe“.

(2) Državnom službeniku koji zbog opravdane sumnje na korupciju podnese prijavu o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima jamči se zaštita anonimnosti ako nadležno državno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ovom Zakonom te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja.

<sup>41</sup> Zakon o radu (NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22), članci 117., stavak 3. i 135., stavak 2.

Obračanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu.

U slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, a što je dovelo do povrede nekog od prava radnika iz radnog odnosa, ako radnik učini vjerojatnim da je stavljen u nepovoljniji položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja prelazi na poslodavca koji mora dokazati da radnika nije stavio u nepovoljniji položaj od drugih radnika, odnosno da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa.

<sup>42</sup> Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13,30/14, 32/19, 98/19, 32/20), članak 57. stavak 3-6

(3) Podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu, odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz ugovora o radu.

(4) Obračanje radnika, zbog osnovane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz.

(5) Radniku koji zbog osnovane sumnje na korupciju podnese prijavu o toj sumnji nadležnim tijelima jamči se anonimnost ako nadležno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih propisima o radu te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja.

(6) Ako radnik u slučaju spora iznese činjenice koje opravdavaju sumnju da je poslodavac postupao protivno odredbama stavka 3. i 4. ovoga članka, na poslodavcu je teret dokazivanja o opravdanom razlogu otkaza ugovora o radu.

samoupravi<sup>43</sup>, Zakonu o zaštiti tajnosti podataka<sup>44</sup>, Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>45</sup> te u odredbama o zaštiti svjedoka u Zakonu o kaznenom postupku<sup>46</sup>. Navedeni propisi zaštitu prijavitelja korupcije osiguravaju putem odredbi o kaznenopravnoj zaštiti u slučaju povrede prava na rad, zaštiti od otkaza na radu, zaštiti od diskriminacije nakon prijave,

---

<sup>43</sup> Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 4/18, 96/18, 112/19), članak 32., stavak 1 i 2

Obraćanje službenika i namještenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe. Službeniku i namješteniku koji zbog opravdane sumnje na korupciju podnese prijavu o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima jamči se zaštita anonimnosti ako nadležno državno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ovom Zakonom te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja.

<sup>44</sup> Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96, 79/07), članak 25.

<sup>45</sup> Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15, 102/19), članak 43.

Odgovorna osoba institucije obvezna je sprječavati rizik nepravilnosti i poduzimati mjere u slučaju utvrđenih nepravilnosti u radu institucije.

(2) Odgovorne osobe nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imenuju osobu za nepravilnosti koja:

- zaprima prijave o nepravilnostima od zaposlenika, građana ili anonimnih prijavitelja, odnosno kada nepravilnosti nisu utvrđene tijekom nadležnog postupanja državnih institucija, koje se odnose na rad nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima su imenovane
- procjenjuje osnovanost zaprimljenih prijava o nepravilnostima i predlaže način postupanja u skladu s Pravilnikom iz stavka 5. ovoga članka te
- priprema godišnje objedinjeno izvješće o nepravilnostima.

(3) Odgovorne osobe institucija iz nadležnosti ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te iz nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužne su osobi za nepravilnosti u nadležnom tijelu do 28. veljače tekuće godine dostaviti godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine, koje sadrži podatke o nepravilnostima prijavljenim od strane zaposlenika, građana ili anonimnih prijavitelja, odnosno kada nepravilnosti nisu utvrđene tijekom nadležnog postupanja državnih institucija.

(4) Odgovorne osobe nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor do 31. ožujka tekuće godine dostaviti objedinjeno godišnje izvješće o nepravilnostima iz prethodne godine, koje sadrži podatke o nepravilnostima koje se odnose na rad nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te podatke o nepravilnostima u institucijama iz nadležnosti.

(5) Ministar financija pravilnikom utvrđuje obveze i način postupanja po prijavljenim/uočenim nepravilnostima, kriterije i sadržaj odluke za imenovanje osobe za nepravilnosti te način i rokove izvještavanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucije.

(6) Zaposlenicima institucije koji prijave nepravilnost jamče se prava sukladno zakonu kojim je uređena zaštita prijavitelja nepravilnosti.

(7) Ako su nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni imati povjerljivu osobu sukladno zakonu kojim je uređena prijava nepravilnosti i zaštita prijavitelja nepravilnosti, povjerljiva osoba je ujedno i osoba za nepravilnosti u skladu s ovim Zakonom i podzakonskim propisima donesenima na temelju ovoga Zakona.

(8) Ako je osoba za nepravilnosti ujedno i povjerljiva osoba, zaštita prijavitelja nepravilnosti provodi se sukladno zakonu i ostalim propisima kojim je uređena zaštita prijavitelja nepravilnosti.

<sup>46</sup> Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17), članci 294.-297.

zaštiti od prijetnje otkazom, anonimnosti prijavitelja, zaštiti od odgovornosti za odavanje službene i poslovne tajne u određenim slučajevima i slično.

Nacionalna strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, borbu protiv korupcije ističe kao jedno od prioritarnih područja javnih politika. Uz kontinuiranu provedbu i nadogradnju postojećih antikorupcijskih mehanizama, svrha novog strateškog okvira jest jačanje postojećih i stvaranje novih sustavnih rješenja za sprječavanje korupcije na svim razinama što treba podići svijest o štetnosti korupcije te ju učiniti društveno neprihvatljivom. Područja koja je u narednom periodu potrebno dodatno ojačati su: institucionalni i normativni okvir, transparentnost, integritet i sukob interesa te podizanje svijesti.<sup>47</sup>

Akcijским planom za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u razdoblju od 2022. do 2023<sup>48</sup>. Vlada Republike Hrvatske predvidjela je mjere za provedbu edukacije povjerljivih osoba o primjeni Zakona općenito i njihovim obvezama u njegovoj primjeni, edukacije pravosudnih dužnosnika i pružatelja besplatne pravne pomoći, a po mogućnosti i sindikalnih povjerenika koji mogu imati vrlo aktivnu ulogu u informiranju prijavitelja o zaštiti njihovih prava te samih zaposlenika odnosno potencijalnih prijavitelja o potrebi prijavljivanja nepravilnosti, načinima na koji to mogu činiti na sigurne, Zakonom predviđene načine i zaštiti koju pritom uživaju.

## 6.2. Zaštita zviždača u Republici Hrvatskoj nakon 2019. godine

Donošenje zasebnog zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti predstavlja značajan korak prema stvaranju sveobuhvatnog i učinkovitog mehanizma borbe protiv korupcije i ostalih nepravilnosti. U ožujku 2018. godine s radom je započela Radna skupina za izradu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Nacrt prijedloga zakona tijekom javnog savjetovanja naišao je na mnoge reakcije i kritike, odnosno sumnju da će omogućiti efikasnu zaštitu potrebnu prijaviteljima nepravilnosti. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>49</sup> stupio je na snagu 01. srpnja 2019. godine. U travnju iste godine u Europskoj uniji izglasana je Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. Kako bi se uskladila s

---

<sup>47</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_11\\_120\\_2069.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html) (10.03.2023.)

<sup>48</sup>

<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijски%20plan%20za%20provedbu%20inicijative%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast%20u%20Republici%20Hrvatskoj%202022.-2023.pdf> (10.03.2023.)

<sup>49</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 17/19

europskim zakonodavstvom i u potpunosti implementirala donesenu Direktivu, Republika Hrvatska krenula je u izradu novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

### 6.3. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

Novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>50</sup> stupio je na snagu 23. travnja 2022. Tim se zakonom nacionalno zakonodavstvo uskladilo s pravnom stečevinom EU jer se njime u hrvatski pravni poredak implementirala Direktiva(EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Europske unije.

Novim je zakonom prošireno područje njegove primjene na pravnu stečevinu Europske unije, predviđena su dodatna unaprjeđenja sustava prijave odnosno javnog razotkrivanja nepravilnosti po uzoru na Direktivu, ojačana je zaštita prijavitelja nepravilnosti kao i povezanih osoba, povjerljivih osoba i njenih zamjenika te je poboljšan mehanizam prekršajnog sankcioniranja.

#### 6.3.1. Temeljna načela Zakona

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti propisuje nekoliko načela postupanja i to kako prilikom samog prijavljivanja nepravilnosti, tako i u svezi omogućavanja prijavljivanja nepravilnosti te posebno zaštite prijavitelja nepravilnosti.

##### 6.3.1.1. *Zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti*

Poslodavcu je zabranjeno sprječavanje prijavljivanja nepravilnosti, te je zakonom propisano da odredbe općeg (npr. kolektivnog ugovora ili pravilnika) ili pojedinačnog akta poslodavca (npr. rješenja) ili nekog pravnog posla (npr. odredbe ugovora o radu) kojima se propisuje zabrana prijavljivanja nepravilnosti nemaju pravni značaj (članak 8.). Dakle, radi se o prisilnoj odredbi kojom se svim tijelima javne vlasti te privatnim poslodavcima izričito zabranjuje donošenje općih ili pojedinačnih akata koji bi sprječavali prijavljivanje nepravilnosti.

##### 6.3.1.2. *Zabrana stavljanja prijavitelja nepravilnosti u nepovoljan položaj*

Poslodavcu je zabranjeno i stavljanje prijavitelja nepravilnosti u nepovoljniji položaj zbog prijavljivanja nepravilnosti. Stavljanjem u nepovoljan položaj smatra se otkaz ugovora o radu,

---

<sup>50</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 46/22

prestanak državne službe, uznemiravanje, nemogućnost napredovanja, neisplata i smanjenje plaće i drugih naknada, pokretanje stegovnog postupka, izricanje stegovnih mjera ili kazni, uskrata radnih zadataka, promjena radnog vremena, onemogućavanje obrazovanja i stručnog usavršavanja, neisplata nagrada i otpremnina, raspored ili premještaj na drugo radno mjesto, nepoduzimanje mjera radi zaštite dostojanstva radnika zbog uznemiravanja od strane drugih osoba, proizvoljno upućivanje na zdravstvene preglede ili preglede radi ocjene radne sposobnosti i druga nepovoljna postupanja (članak 9.). Dakle, zakonom nije taksativno ograničeno što se smatra stavljanjem u nepovoljan položaj, već isto može biti i šire nego što je zakonom predviđeno pa obuhvaća i druga nepovoljna postupanja.

#### *6.3.1.3. Dobra vjera prijavitelja nepravilnosti*

Načelo dobre vjere prijavitelja nepravilnosti znači da je prijavitelj nepravilnosti prilikom podnošenja prijave nepravilnosti dužan postupati savjesno i pošteno (članak 10). Cilj ovog načela je odvracanje potencijalnih prijavitelja nepravilnosti od podnošenja zlonamjernih i neosnovanih prijava protiv poslodavaca.

#### *6.3.1.4. Zabrana zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti*

Zabranjeno je zloupotrebljavanje prijavljivanja nepravilnosti svjesnim dostavljanjem informacije koja nije istinita (članak 37.). Također nije dopušteno uz prijavu nepravilnosti tražiti isplatu određene naknade, niti poduzimati druge radnje kojima je svrha isključivo nanošenje štete poslodavcu ili drugoj osobi, iako će tijela ovlaštena za postupanje ispitati i tako prijavljene nepravilnosti<sup>51</sup>.

Cilj ovog načela je zaštita presumpcije nevinosti i ugleda prijavljene osobe odnosno poslodavca, pa je stoga za osobu koja zlouporabi prijavljivanje nepravilnosti propisana prekršajna odgovornost.

---

<sup>51</sup> <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/zastita-prijavitelja-nepravilnosti/zabrana-zlouporabe-prijavljivanja-nepravilnosti/21588> (11.03.2023.)

### 6.3.2. Zaštita prijavitelja nepravilnost

Prijavitelj nepravilnosti je fizička osoba koja prijavljuje ili javno razotkriva nepravilnosti o kojima je saznala u svom radnom okruženju (članak 6.).

Zaštita se prvo primjenjuje na sve osobe koje imaju položaj „radnika”, odnosno osobe koje određeno vrijeme obavljaju usluge za drugu osobu i prema uputama te osobe i zauzvrat primaju naknadu. Pojam „radnik” također uključuje javne službenike, državne službenike, kao i sve druge osobe koje rade u javnom sektoru (članak 6.).

Navedena zaštita koju na temelju odredaba Zakona uživa prijavitelj nepravilnosti obuhvaća zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti, zaštitu povjerljivosti, sudsku zaštitu, naknadu štete, primarnu i eventualno sekundarnu besplatnu pravnu pomoć te emocionalnu podršku (članak 11).

Kako bi prijavitelj nepravilnosti ostvario pravo na navedenu zaštitu potrebno je da se ispune dva uvjeta. Konkretno, da prijavitelj nepravilnosti podnese prijavu nepravilnosti putem sustava unutarnjeg ili vanjskog prijavljivanja nepravilnosti ili javno razotkri nepravilnost te da u tom trenutku prijave ili javnog razotkrivanja ima opravdan razlog vjerovati da su prijavljene ili javno razotkrivene informacije o nepravilnostima istinite te obuhvaćene područjem primjene Zakona (članak 12.).

Međutim, ako prijavitelj nepravilnosti prijavi ili javno razotkrije informacije za koje zna da su neistinite mogao bi prekršajno odgovarati, odnosno biti kažnjen novčanom kaznom (članak 37.).

### 6.3.3. Podnošenje prijave

Postupak prijave nepravilnosti pokreće se podnošenjem prijave. Prijava nepravilnosti sadrži podatke o prijavitelju nepravilnosti, prijavljenom tijelu ili osobi te informacije o nepravilnostima (članak 17.). U pravilu prijava sadrži sve navedene podatke, no prijavu je moguće podnijeti i anonimno, odnosno bez naznake podataka o prijavitelju. No, ako se naknadno sazna za identitet anonimnog prijavitelja nepravilnosti isti će uživati jednaku zaštitu kao i svaki drugi prijavitelj nepravilnosti (članak 12.).

Prijava nepravilnosti može se podnijeti u pisanom ili usmenom obliku pri čemu pisani oblik uključuje svaki pisani zapis, dok usmeni oblik uključuje podnošenje prijave putem telefona, drugih oblika glasovnih poruka te fizički sastanak (članak 17.).



Prijava može biti podnesena putem sustava unutarnjeg ili vanjskog prijavljivanja, a koji od ta dva sustava će prijavitelj nepravilnosti odabrati ovisi isključivo o volji prijavitelja.

#### 6.3.4. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti je prijavljivanje nepravilnosti poslodavcu (članak 19.).

Radi uspostave sustava unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti poslodavac koji zapošljava najmanje 50 radnika mora donijeti pravilnik kojim se uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i postupak imenovanja povjerljive osobe i njezina zamjenika te imenovati povjerljivu osobu i njezina zamjenika (članak 19. i članak 21.).

Jednom kada je sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti uspostavljen pojedinačni postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave povjerljivoj osobi (članak 22.).

Povjerljiva osoba dužna je zaprimiti prijavu nepravilnosti i potvrditi primitak prijave, ispitati nepravilnost, dostaviti prijavitelju povratnu informaciju o prijavi, proslijediti prijavu tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave (DORH, Porezna uprava, Europski javni tužitelj i sl.), obavijestiti prijavitelja o ishodu ispitivanja prijave, obavijestiti pučkog pravobranitelja o zaprimljenoj prijavi i ishodu postupanja, pružiti jasne i lako dostupne informacije o postupcima za podnošenje prijave pučkom pravobranitelju i, prema potrebi, institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Europske unije te tijekom cijelog postupka poduzimati radnje za zaštitu prava prijavitelja (članak 22.).

#### 6.3.5. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je prijavljivanje nepravilnosti nadležnom tijelu, konkretno pučkom pravobranitelju. Prijavitelj nepravilnosti može birati hoće li prijavu podnijeti izravno pučkom pravobranitelju ili će prijavu prvo podnijeti povjerljivoj osobi kroz sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti (članak 23.).

Kod sustava vanjskog prijavljivanja nepravilnosti riječ je o postupanju pučkog pravobranitelja u skladu s njegovim ustavnim i zakonskim ovlastima i dužnostima, koje ovlasti i dužnosti su proširene ovim posebnim Zakonom.

Tako su Zakonom kao posebnim zakonom ovlasti i dužnosti pučkog pravobranitelja uređene na način da je isti dužan zaprimiti prijavu nepravilnosti, potvrditi primitak prijave, ispitati prijavu,

proslijediti prijavu tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave (DORH, Porezna uprava, Europski javni tužitelj i sl.) te o tome obavijestiti prijavitelja nepravilnosti, izraditi izvještaj o ugroženosti ili povrijeđenosti prava prijavitelja nepravilnosti, pružati informacije nadležnim tijelima o postupcima prijave, kada je to potrebno nadležnim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Europske unije pravodobno prosljeđuje informacije iz prijave radi provođenja daljnje istrage (članak 24.).

Pučki pravobranitelj je također ovlašten podnijeti optužni prijedlog za prekršaje propisanih Zakonom (članak 39.) te se kao umješak pridružiti parnici pokrenutoj tužbom za zaštitu prijavitelja nepravilnosti (članak 30.), no ovo posljednje samo uz pristanak prijavitelja nepravilnosti.

#### 6.3.6. Javno razotkrivanje nepravilnosti

Javno razotkrivanje nepravilnosti je otkrivanje nepravilnosti javnosti.

Prijavitelj nepravilnosti koji javno razotkriva nepravilnost ostvaruje pravo na zaštitu ako je podnio prijavu putem sustava unutarnjeg i/ili vanjskog prijavljivanja, ali povjerljiva osoba i/ili pučki pravobranitelj nisu u propisanim rokovima poduzeli odgovarajuće mjere ili ako prijavitelj ima opravdan razlog vjerovati da nepravilnost može predstavljati neposrednu ili očitu opasnost za javni interes ili ako u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osвете ili su izgledi da će se nepravilnost djelotvorno ukloniti niski (članak 26.).

#### 6.3.7. Postupanje državnog odvjetnika po zaprimljenim prijavama nepravilnosti<sup>52</sup>

Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo čija je primarna zadaća kazneni progon odnosno represivno djelovanje protiv počinitelja kaznenih djela. Dakle, kada prijava nepravilnosti sadrži obilježja kaznenog djela, po istima će postupati nadležno državno odvjetništvo.

U praksi se ništa u bitnome neće promijeniti u odnosu na dosadašnji način rada, obzirom je i prije stupanja na snagu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, državno odvjetništvo postupalo po prijavama „zviždača“, samo što se tada nisu zvale prijave nepravilnosti (s obilježjima kaznenog djela).

---

<sup>52</sup> ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI, Priručnik za polaznike/ice, 2020. str. 36-39

Svakako je jedno od važnih pitanja zaštite „zviždača“ odnosno prijavitelja nepravilnosti, omogućavanje da ostanu anonimni. Postavlja se pitanje je li dokazivanje kaznenog djela moguće bez sudjelovanja osobe koja je prijavila kazneno djelo u svojstvu svjedoka u kaznenom postupku.

Međutim, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u člancima 11. i 12., jasno štiti identitet prijavitelja nepravilnosti, kao i sve druge podatke navedene u prijavi, osim u slučaju ako prijavitelj nepravilnosti pristane na otkrivanje tih podataka ili ako je u tijeku postupka nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti.

Stoga će u postupanju po prijavama nepravilnosti, nadležno državno odvjetništvo posebnu pozornost morati pokloniti zaštiti identiteta prijavitelja nepravilnosti, kao i svih drugih podataka navedenih u prijavi, naravno vodeći pri tome računa i o probicima kaznenog postupka.

Naime, ostaje otvoreno pitanje, što ako je za tijek kaznenog postupka nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti, a prijavitelj nepravilnosti i nakon što ga je Pučki pravobranitelj (ili državni odvjetnik ili povjerljiva osoba) upoznao kakve posljedice insistiranje na zaštiti identiteta može imati za daljnji tijek kaznenog postupka, i nadalje insistira na zaštiti identiteta, može li se bez pristanka prijavitelja nepravilnosti otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti?

Što ako u takvom slučaju prijavitelj nepravilnosti podnese tužbu za naknadu štete protiv države (ako je npr. identitet otkrio državni odvjetnik jer je to bilo nužno za tijek kaznenog postupka)? To su neka pitanja i dileme na koje će praksa morati dati odgovor.

#### 6.3.8. Sudska zaštita

Sudsku zaštitu prijavitelj nepravilnosti ostvaruje u hitnom postupku koji se pokreće podnošenjem tužbe. Tužba se podnosi općinskom sudu, trgovačkom sudu ili upravnom sudu na čijem području tuženik ili tužitelj imaju sjedište, prebivalište ili boravište ili na čijem području je osveta poduzeta ili je nastupila njezina posljedica (članak 28.).

Prijavitelj nepravilnosti tužbom može tražiti utvrđenje da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta osveta, zabranu poduzimanja i ponavljanja osvete te uklanjanje njezine posljedice prema prijavitelju nepravilnosti, naknadu štete i objavu presude (kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti) u medijima na trošak tuženika (članak 29.).

U takvom sudskom postupku za zaštitu prijavitelja nepravilnosti prijavitelj je oslobođen plaćanja pristojbe (članak 27.).

Ako je prijavitelj nepravilnosti pretrpio štetu u postupku vrijedi oboriva presumpcija da je šteta nastala iz osвете zbog prijave ili javnog razotkrivanja, a na tuženiku je teret dokaza da je njegova radnja ili propust bila utemeljena na opravdanim razlozima (članak 31.).

Kao i kod nekih drugih postupaka kod kojih je radi preventivnog djelovanja potrebno hitno urediti odnose među strankama, tako se i za poseban sudski postupak po tužbi u vezi s prijavom nepravilnosti, propisuje mogućnost određivanja privremenih mjera u skladu s odredbama Ovršnog zakona, osim ako Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti nije nešto drugo propisano. Privremene mjere mogu se predložiti prije pokretanja, tijekom te nakon završetka sudskog postupka, sve dok ovrha ne bude provedena. Kao i u svim postupcima sudske zaštite vezanim uz prijavljivanje nepravilnosti, tako i u postupku pokrenutom radi privremene mjere, prijavitelj nepravilnosti je oslobođen od plaćanja sudskih pristojbi (članak 32.).

#### 6.4. Zakon o državnim službenicima

Zaštita zviždača – zaposlenika unutar državne službe, koji dojavljuju nezakonitosti unutar organizacije u kojoj rade, normirana je i odredbama Zakona o državnim službenicima<sup>53</sup>. Zaštitom zviždača u državnoj službi uređuje se prijavljivanje korupcije odnosno potiče na preventivno djelovanje nečinjenja koruptivnih djela<sup>54</sup>.

Jedno od temeljnih prava državnih službenika je i pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju.

Članak 14. Zakona o državnim službenicima glasi:

„Obraćanje državnog službenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak državne službe“.

„Državnom službeniku koji zbog opravdane sumnje na korupciju podnese prijavu o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima jamči se zaštita anonimnosti ako nadležno državno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ovom Zakonom te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja“.

---

<sup>53</sup> Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 38/13, 37/13, 1/15, 102/15, 61/17, 10/19, 98/19, 141/22)

<sup>54</sup> Rajko, Alen, Zaštita »zviždača« u državnoj službi. Informator br. 5645, str. 7., 2007.

„Čelnik tijela dužan je pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti protiv rukovodećega državnog službenika koji postupa protivno stavku 2. ovoga članka“.

„Zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti“.

Također, Zakonom o državnim službenicima propisano je da je teška povreda službene dužnosti, pored ostalih – i „ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnji na korupciju ili zlostavljanje tog službenika“.

## 7. PERCEPCIJA ZVIŽDANJA U HRVATSKOJ JAVNOSTI

O percepciji zviždanja u javnosti posljednjih je godina provedeno nekoliko istraživanja. Tako je primjerice Vijeće za regionalnu suradnju (Regional Cooperation Council - RCC), organizacija sa sjedištem u Sarajevu uspostavljena radi promicanja regionalne suradnje u zemljama jugoistočne Europe, 2017. godine objavilo istraživanje o javnoj percepciji i stavovima o zviždanju i s njime povezanom zaštitom u sedam zemalja regije, uključujući Hrvatsku<sup>55</sup>.

Prema nalazima istraživanja, u Hrvatskoj je zabilježena generalno pozitivna percepcija u odnosu na zviždače i prijavljivanje nepravilnosti na radnom mjestu te je oko dvije trećine ispitanika izrazilo stajalište da bi se prijaviteljima nepravilnosti trebala pružiti podrška i zaštita.

No, 44% sudionika istraživanja mišljenja je da je općenito neprihvatljivo otvoreno i javno govoriti o ozbiljnim nepravilnostima u društvu, čime se može zaključiti da je prijavljivanje nepravilnosti unutar organizacije prihvatljivije od iznošenja informacija od javnog interesa, odnosno razotkrivanja.

Samostalni sektor za suzbijanje korupcije u Ministarstvu pravosuđa proveo je u svibnju 2013. godine putem anketnih obrazaca anonimno istraživanje među službenicima Ministarstva pravosuđa o percepciji državnih službenika o učinkovitosti zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju<sup>56</sup>. Zaključci istraživanja pokazuju da su službenici Ministarstva pravosuđa

---

<sup>55</sup> Public Attitudes to Whistleblowing in South East Europe, Regional Cooperation Council (RCC), Sarajevo, 2017., <https://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>

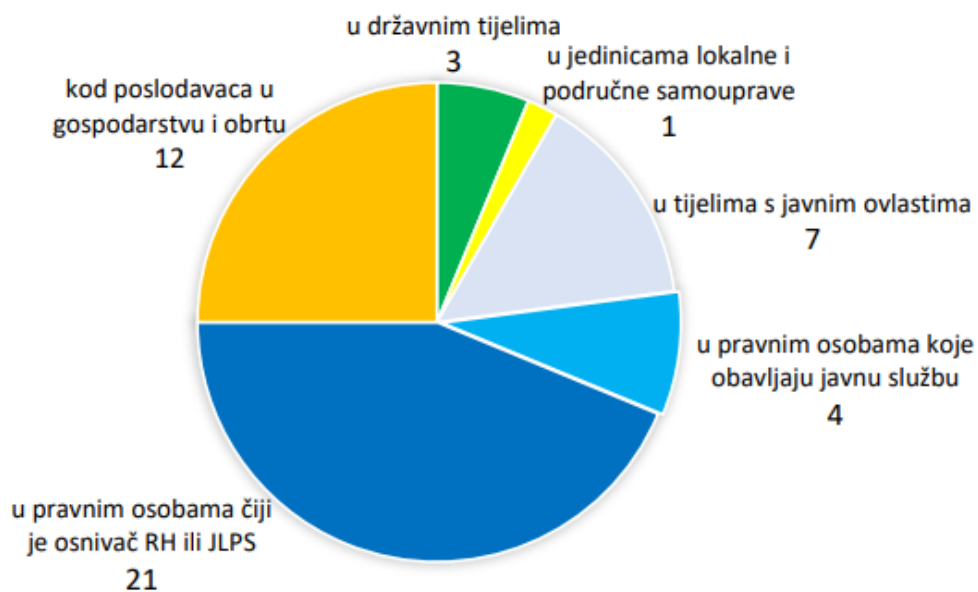
<sup>56</sup> Anonimno istraživanje putem anketnih obrazaca o percepciji državnih službenika u Ministarstvu pravosuđa o učinkovitosti zaštite tzv. 'zviždača', Ministarstvo pravosuđa, Samostalni sektor za suzbijanje korupcije, 2013.,

bili upoznati s pojmom ‘zviždača’ te smatraju da zviždači nisu adekvatno zaštićeni u pravnom sustavu. Više od trećine službenika koji su sudjelovali u istraživanju naveli su kako ne bi prijavili korupciju u Ministarstvu pravosuđa da za nju saznaju. Nadalje, više od dvije trećine ispitanika smatra da bi bili izloženi nekoj štetnoj posljedici u slučaju da prijave korupciju u Ministarstvu pravosuđa te to ne bi učinili zbog straha od mobbinga i otkaza, ali i zbog osjećaja da se time ništa neće promijeniti te smatraju da potencijalne zviždače na prijavljivanje nezakonitih radnji može potaknuti tek zaštita njihove anonimnosti.

## IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2021. GODINU<sup>57</sup>

### Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Tijekom 2021. godine povjerljive osobe pučkoj pravobraniteljici dostavile su 48 obavijesti o zaprimljenim prijavama nepravilnosti, od čega su se tri odnosile na nepravilnosti u državnim tijelima, jedna u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, sedam u tijelima s javnim ovlastima, četiri na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, čak 21 na pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te 12 na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu.



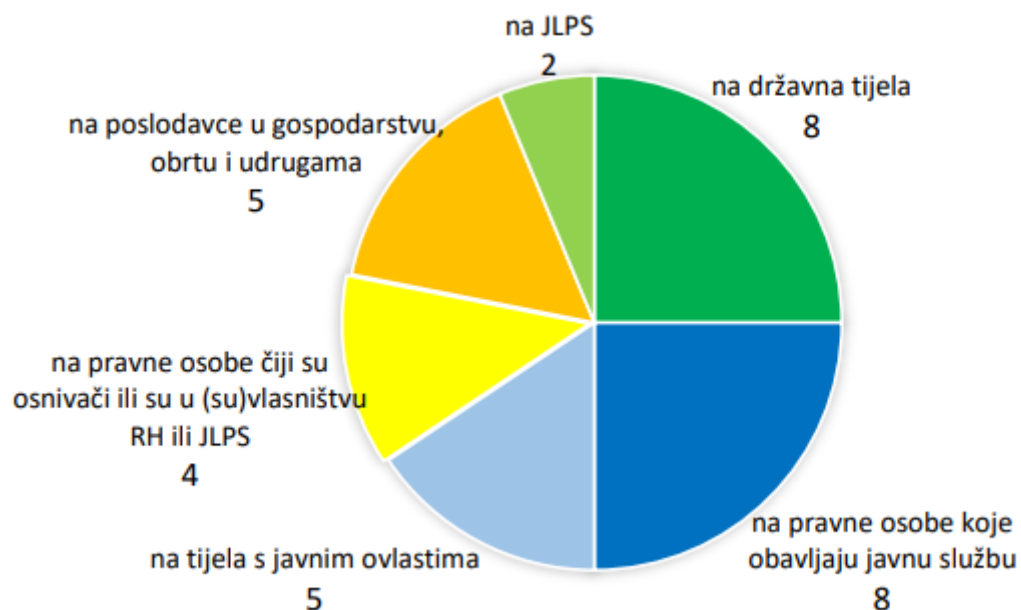
<sup>57</sup> <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2022/05/Izvjescje-pucke-pravobraniteljice-za-2021-1.pdf>

## Slika 1: Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Većina prijava ocijenjena je neosnovanima, dok su osnovane potom riješene s poslodavcem ili proslijeđene na postupanje tijelima nadležnim prema sadržaju prijave. Upravo mogućnost učinkovitog uklanjanja nepravilnosti od strane poslodavca, nakon podnesene prijave unutarnjim kanalom, ukazuje na učinkovitost korištenja postupka unutarnjeg prijavljivanja jer povjerljiva osoba, koja poznaje specifične okolnosti poslodavca, često može brzo i jednostavno utvrditi i otkloniti nepravilnosti te prijavitelju osigurati adekvatnu zaštitu.

## Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Tijekom 2021. godine kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, pučki pravobranitelj postupao je u 49 predmeta otvorenih temeljem prijave nepravilnosti, od čega je 17 predmeta zbog svoje složenosti preneseno iz prethodnog razdoblja, dok su 32 novootvorena.. Od novozaprimljenih prijava, 8 ih se odnosilo na državna tijela, 8 na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, 5 na tijela s javnim ovlastima, 4 na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima Republika Hrvatska i/ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, 5 na poslodavce u gospodarstvu, obrtu i udrugama te 2 na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Statistički podatci pokazuju kako vanjsko prijavljivanje nepravilnosti i dalje prevladava u tzv. javnom sektoru.



## Slika 2: Vanjsko prijavljivanje aktivnosti

### Javno razotkrivanje nepravilnosti

Tijekom 2021. godine povećan je broj medijskih istupa osoba koje su ukazivale na različita nezakonita postupanja u svojim, najčešće bivšim, radnim okruženjima.

Tako je početkom godine, prema informacijama dostupnim iz medija, nezavisni vijećnik razotkrio snimku u kojoj mu lokalni političar nudi što god želi u zamjenu za podršku na lokalnim izborima, uz obećanje pomoći u financiranju kampanje. Nezavisni vijećnik ponudu nije prihvatio, snimku je javno objavio te je pobijedio na lokalnim izborima. Tijekom godine javno je progovarao o nelogičnostima u trošenju javnog novca od strane svojih prethodnika, a na društvenim mrežama podnosi redovite mjesečne izvještaje o svome radu.

U siječnju je objavljena snimka razgovora gradonačelnika i njegovog zamjenika koji su direktoru gradske tvrtke određivali s kim treba ugovarati poslove. Mediji su prenijeli kako je, nakon objave snimke, protiv gradonačelnika i zamjenika podignuta optužnica zbog trgovanja utjecajem, a Nadzorni odbor smijenio je direktora gradske tvrtke. On je zatim tužio gradsku tvrtku, navodeći da je smijenjen jer je prijavio kazneno djelo te je u studenom donesena odbijajuća nepravomoćna presuda.

Nadalje, dvije su doktorice, prema informacijama iz medija, javno prozvale županiju zbog manjka liječnika i specijalizacija. Javno su upozorile da medicinski timovi nemaju nositelje te da se time smanjuje dostupnost i kvaliteta zdravstvene zaštite. Ukazale su da su županije i gradovi odgovorni za organiziranje i sufinanciranje primarne zdravstvene zaštite, odnosno da godinama manjka pedijatara, ginekologa, liječnika dentalne medicine i obiteljskih liječnika.

U rujnu su mediji prenijeli da je direktorica komunalnog društva javno razotkrila nepravilnosti te da je, zbog njenog iskaza i snimljenih razgovora predloženih USKOK-u, uslijedilo uhićenje gradonačelnika i još trojice lokalnih političara. Prijaviteljica je opozvana s funkcije direktorice te je u tijeku više sudskih postupaka, pokrenutih od strane prijaviteljice i prijavljenih osoba.

Medijski je intenzivno bio popraćen i slučaj bivše zaposlenice pravne osobe u vlasništvu RH, koja je ukazivala na veći broj nepravilnosti počinjenih od strane više osoba, među kojima i članova izvršne vlasti, u vezi upravljanja imovinom u vlasništvu RH.



## 8. ZAKLJUČAK

Na položaj i zaštitu zviždača zasluženno se usmjerava sve veća pozornost, kako kreatora javnih politika, tako i javnosti. Zaštita zviždača i sprječavanje spomenutih štetnih posljedica neophodna je za učinkovitu i sustavnu borbu protiv korupcije i nepravilnog upravljanja.

Javni istupi zviždača zaposlenih u državnim službama privlače veliku pozornost javnosti.

Velika većina zviždača u državnim službama, odlučuje se na otkrivanje nepravilnosti iz razloga što vjeruju u sustav u kojem rade stoga se trude otkloniti nepravilnosti u njihovom samom začetku. Iako su zviždači zakonom zaštićeni od odmazde svojih kolega, postoji čitav niz slučajeva u kojima su zviždači dobili otkaz, suspenziju, degradirani su i izloženi maltretiranju.

Činjenica je da se ljudi boje osvete kolega ili javnosti i, što je najvažnije, boje se za svoj život i život svoje obitelji. Iako je strah za vlastitu sudbinu iznimno jak razlog za neprijavljivanje korupcije ili nezakonite radnje, pravda je još veći motiv za istupanje s takvim podacima.

Republika Hrvatska napravila je značajan iskorak u zaštiti zviždača donošenjem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji se odnosi i na osobe zaposlene u javnim službama, državne službenike, kao i sve druge osobe koje rade u javnom sektoru.

No, čak ni najbolja zakonska rješenja ne mogu sama osigurati svoju svrhu, već ih treba dosljedno provoditi, ali i o njihovim odredbama educirati i informirati stručnjake, građane i medije.

U konačnici, važno je i da sve prijave budu adekvatno istražene, prema potrebi i pokrenuti sudski postupci, a svi za koje se utvrdi da su odgovorni, da budu i prikladno sankcionirani za počinjenje nepravilnosti.

Jedino tako je moguće zviždačima jasno poručiti da mogu prijaviti nepravilnost bez straha da će snositi negativne posljedice, već s uvjerenjem da će njihova prijava dovesti do smanjenja korupcije, a da će oni pri tom biti adekvatno zaštićeni.

Pravi izazov u zaštiti zviždača tek slijedi. Ostaje nam vidjeti hoće li odredbe zakona zaista zaživjeti i efikasno se provoditi u praksi.

## LITERATURA

Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, 2002.

Budak, "Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju", Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106

Cohen-Lyons Joseph, Morley Hicks, Whistleblowing in the public sector: a balance of rights and interests, Public sector digest spring, 2012.

David LEWIS - Wim VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing and Democratic Values*, International Whistleblowing Research Network, London, 2011

Dubravica, D., *Korupcija. Uzroci, posljedice, prevencija.*, 2011

Dworkin Terry, Callahan Elletta S., Internal Whistleblowing. Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society, American Business Law Journal, 1991.

Dworkin Terry, Baucus Melissa S., Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes, Journal of Business Ethics, 1998.

Habazin Margareta, Zaštita »zviždača«, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10., br.2, 2010.

Hartmann, F., *Zviždači*. Zagreb: Profil; 2014

Lewis David, Vandekerckhove Wim, *Whistleblowing and Democratic Values*, International Whistleblowing Research Network, London, 2011

Joseph S. Nye, Corruption and political development: a cost-benefit analysis, Harvard University, 1967

Mijatović Franjo, Biti zviždač (parezijast): vrlina hrabrosti ili porok ludosti, KBF- Zagreb, Teologija u Rijeci, 2016.

Mueller, Tom: *Crisis of Conscience*; Riverhead Books New York, 2019

Ralph NADER – Peter J. PETKAS – Kate BLACKWELL, *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*, Grossman, New York, 1972

Rajko Alen, Zaštita „zviždača“ u državnoj službi, Informator br. 5645, 2007.

Speckbacher Christophe, *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*, 2009

Terry M. DWORKIN – Elletta S. CALLAHAN, Internal Whistleblowing. Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society, u: American Business Law Journal 29:2, (1991.), 265-308; Terry M. DWORKIN – Melissa S. BAUCUS, Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes, u: Journal of Business Ethics, 17, 1998.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, Zagreb 2020

## ZAKONI I DRUGI PROPISI

Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174),  
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=174>

Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173),  
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=173>

Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

Kazneni zakon, Narodne novine 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22

Preporuka CM/Rec (2014)7 o zaštiti „zviždača“, 30. travnja 2014., Vijeće Europe  
<https://rm.coe.int/16807096c7>

Rezolucija 2171(2017): Parliamentary scrutiny over corruption:parliamentary cooperation with the investigative media, 27. lipnja 2017., Vijeće Europe  
<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23933&lang=en>

Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, Narodne novine 123/17

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22

Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17

Zakon o radu, Narodne novine 93/14, 127/17, 98/19, 151/22

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 86/08, 61/11, 4/18, 96/18, 112/19

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine 78/15, 102/19

Zakon o trgovini, Narodne novine 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13,30/14, 32/19, 98/19, 32/20

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine 17/19

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine 46/22

Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Narodne novine 108/96, 79/07

## SUDSKE ODLUKE

Guja protiv Moldova, Europski sud za ljudska prava, 14277/04, Strasbourg, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-85016%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-85016%22]}), 12.02.2008

Heinisch protiv Njemačke, Europski sud za ljudska prava, 28274/08, Strasbourg, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2228274/08%22\],%22itemid%22:\[%22001-105777%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2228274/08%22],%22itemid%22:[%22001-105777%22]}), 12.03.2023.

## DRUGI IZVORI

Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2022.- 2023.,

<https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20i%20inicijative%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast%20u%20Republici%20Hrvatskoj%202022.-2023.pdf>

Anonimno istraživanje putem anketnih obrazaca o percepciji državnih službenika u Ministarstvu pravosuđa o učinkovitosti zaštite tzv.'zviždača', Ministarstvo pravosuđa, Samostalni sektor za suzbijanje korupcije, 2013: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/dokumenti/anonimno%20istra%20%C5%BEivanje%20putem%20anketnih%20obrazaca%20o%20percepciji%20dr%C5%BEav>

[nih%20slu%C5%BEbenika%20u%20Ministarstvu%20pravosu%C4%91a%20o%20u%C4%8Dinkovitosti%20za%C5%A1tite%20tzv.%20zvi%C5%BEda%C4%8Da.pdf](#), 08.12.2022.

Evaluation report on recommendation CM/Rec (2014)7 of the committee of ministers to member states on the protection of whistleblowers: <https://rm.coe.int/cdcj-2022-01-evaluation-report-on-recommendation-cmrec-2014-7p/1680a6fee1>, 11.03.2023.

GRECO's Seventh General Activity Report, 2006.: <https://www.coe.int/en/web/greco>, 16.12.2022.

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>, 10.03.2023.

Izvješće pučke pravobraniteljice, 2021.: <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2022/05/Izvjescje-pucke-pravobraniteljice-za-2021-1.pdf>, 21.01.2023.

IUS-INFO: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/53534>, 10.03.2023.

Legislation Gov UK: <https://www.legislation.gov.uk/>, 08.12.2022.

Ministarstvo pravosuđa i uprave: <https://mpu.gov.hr/administrativna-korupcija/21513>, 10.03.2023

Occupational Fraud 2022: A Report to the nations, ACFE: <https://acfe-public.s3.us-west-2.amazonaws.com/2022+Report+to+the+Nations.pdf> , 08.01.2023.

OECD: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection/> 14.01.2023.

The protection of whistle-blowers in the public service sector, Technical meeting on the protection of whistle-blowers in the public service sector , Geneva, 2022.: [https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_853876/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_853876/lang--en/index.htm), 12.12.2022.

The protection of „whistle-blowers“, Parliamentary Assembly Council of Europe, Doc. 12006, 2009.: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302>, 05.12.2022.

The United States department of justice: <https://www.justice.gov/civil/false-claimsact> 14.01.2023.

<https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/04/Praksa-u-primjeni-zakonskih-rjesenja-za-zastitu-zvzdaca.pdf>, 10.03.2023.

<https://www.theguardian.com/fromthearchive/story/0,,2027184,00.html>, 10.03.2023.

<https://www.theguardian.com/business/2013/jul/04/piper-alpha-disaster-167-oil-rig>,  
10.03.2023.

<https://www.weightmans.com/insights/can-a-judge-be-a-whistleblower/>, 11.03.2023.

## POPIS SLIKA

Slika 1: Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Slika 2: Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti