

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

NACRT

PRIJEDLOG ZAKONA O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Zagreb, rujan 2018.

I. USTAVNA OSNOVA

Ustavna osnova za donošenje ovog Zakona sadržana je u članku 2. stavka 4. alineje 1. Ustava Republike Hrvatske. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10- pročišćeni tekst i 5/14- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) temeljni je pravni akt u kojem su sadržane odredbe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao što su pravo na pristup informacijama, sloboda mišljenja i izražavanja misli te vladavina prava. Pravo na prijavljivanje nepravilnosti proizlazi upravo iz tih prava.

II. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI I PITANJA KOJA SE NJIME RJEŠAVAJU

Republika Hrvatska dosad nije imala cjelovit zakon koji bi na jedinstven način uređivao problematiku zaštite „prijavitelja nepravilnosti“ odnosno „zviždača“, ali je u hrvatskom pravnom sustavu osobama koje prijave korupciju kroz odredbe pojedinih zakona osigurana:

- kaznenopravna zaštita,
- zaštita od otkaza na radu,
- zaštita od diskriminacije zviždača nakon prijave,
- zaštita od zlostavljanja od strane poslodavca,
- zaštita od prijetnje otkazom,
- obrnuti teret dokaza u radnim sporovima,
- anonimnost zviždača,
- zaštita od optužbi za odavanje poslovnih tajni,
- zaštita identiteta unutarnjih revizora i drugih osoba uključenih u financijsko upravljanje i kontrole prilikom prijavljivanja prijevara i nepravilnosti.

Dakle, zaštita prijavitelja nepravilnosti, tj. „zviždača“ u hrvatskom pravu uređena je odredbama Kaznenog zakona, Zakona o trgovini, Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima, Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o zaštiti tajnosti podataka te Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Uz prethodno navedene zakone Zakon o kaznenom postupku sadrži cijeli niz zakonskih odredbi koje propisuje zaštitu ugroženog svjedoka, kakav bi upravo mogao biti svjedok koji prijavljuje kakvo kazneno djelo koje predstavlja korupciju.

Potreba zaštite „zviždača“ zadnjih godina istaknuta je i na međunarodnom planu te su prilikom izrade Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti uzeti u obzir i međunarodni standardi za zaštitu „zviždača“, posebno Preporuke Vijeća Europe iz 2014. za zaštitu „zviždača“¹.

Republika Hrvatska potpisnica je međunarodnih konvencija koje sadrže odredbe za zaštitu osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju (»zviždača«), a to su:

- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, koja je donesena 2003. godine, a Hrvatska ju je ratificirala 2005. godine („Narodne novine”, Međunarodni ugovori broj 2/05), u članku 33. propisuje da je svaka država stranka dužna razmotriti ugrađivanje u svoj domaći pravni poredak primjerenih mjera kojima se pruža zaštita od svakog neopravdanog ophođenja, svakoj osobi koja u dobroj vjeri i na temelju razumne sumnje prijavi nadležnim tijelima bilo kakve činjenice koje se tiču kaznenih djela određenih u skladu s ovom Konvencijom.

- Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, koja je donesena 2001. godine, a Hrvatska ju je ratificirala 2003. godine („Narodne novine”, Međunarodni ugovori broj 6/03), u članku 9. propisuje zaštitu zaposlenika, a u istom stoji da će svaka stranka u svom unutarnjem zakonodavstvu predvidjeti odgovarajuću zaštitu od svake neopravdane kazne za 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, koja je donesena 1999. godine, a Hrvatska ju je ratificirala 2000. godine („Narodne novine”, Međunarodni ugovori broj 11/00), u članku 22. propisuje zaštitu osoba koje surađuju s pravosuđem i svjedoka, a u istom stoji da će svaka zemlja članica donijeti 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.

¹ [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

Pri izradi ovog Nacrta prijedloga zakona uzete su u obzir i Preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“².

Preporuke CM/Rec (2014) Odbora ministara o zaštiti „zviždača“ upućene su državama članicama Vijeća Europe te objašnjavaju važnost „zviždanja“ za zaštitu javnih interesa i njegovu ulogu u otkrivanju nepravilnosti i nezakonitosti. Preporuke objašnjavaju zašto države članice trebaju unaprijediti sustav zaštite „zviždača“ te opširno opisuju zakonodavni i institucionalni okvir pomoću kojeg bi se olakšalo „zviždanje“ te zaštitili „zviždači“.

Ukratko, to bi trebalo značiti da:

-zakoni koji štite „zviždače“ trebaju pokrivati širok raspon osoba, bez obzira rade li u javnom ili privatnom sektoru (uz određena ograničenja glede zaposlenih u vojsci, policiji i tajnim službama),

-zakonodavni okvir treba poticati podnošenje prijave glede informacija koje su od javnog interesa,

-osobe koje prijavljuju nepravilnosti imaju više od jednog kanala odnosno načina za prijavu istih (npr. interno prijavljivanje, prijavljivanje nadležnim tijelima, prijavljivanje javnosti, npr. novinarima ili članovima parlamenta),

-uspostavljeni mehanizmi trebaju biti takvi da se po prijavljenim nepravilnostima postupaju žurno,

-svi oblici odmazde (npr. otkaz, suspenzija, nemogućnost napredovanja itd.) su zabranjeni ako „zviždač“ ima opravdane razloge vjerovati u istinitost informacije,

-zviždači imaju pravo na zaštitu svoje anonimnosti, osim ako se ne dogovore drugačije,

-teret dokazivanja prelazi na poslodavca, ako zaposlenik predoči opravdane razloge da je zbog prijave nezakonitosti trpio štetu,

-„zviždači“ imaju pravo na naknadu štete ako su istu pretrpjeli zbog prijave nezakonitosti u javnom interesu, posebice ako su izgubili posao,

-treba promovirati pravni okvir za zaštitu „zviždača“, uz periodičnu analizu pravnog okvira od strane nadležnih državnih tijela.

Sama implementacija preporuka bit će nadzirana i od strane GRECO-a .

² [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti »zviždače« kroz aspekt slobode govora (čl. 10.). Primjeri zaštite „zviždača“ vidljivi su i kroz praksu Europskog suda za ljudska prava u slučajevima:

Guja protiv Moldavije

U toj presudi „zviždač“ je bio voditelj Odjela za medije Ureda Glavnog državnog odvjetnika Moldavije koji je dostavio medijima dva pisma vezana za zloupotrebu ovlasti od strane policije i državnog odvjetništva u koje su bili umiješani i visoki politički dužnosnici te je zbog toga otpušten s posla. Europski sud za ljudska prava je u navedenom predmetu utvrdio povredu čl. 10. Konvencije jer je podnositelj zahtjeva otpušten zbog odavanja informacija u dobroj vjeri koje su bile istinite i od legitimnih interesa za javnost. Europski sud za ljudska prava je utvrdio kako je podnositelj predstavke preoštro sankcioniran otkazom što je imalo negativne posljedice na njegovu karijeru i moglo je obeshrabriti daljnje prijavljivanje nezakonitog ponašanja. Gujinim otkazom povrijeđeno je pravo na slobodu izražavanja.

Heinisch protiv Njemačke

Europski sud za ljudska prava proglasio je nezakonitim otkaz njemačkoj njegovateljici Brigitte Heinisch koja je dobila otkaz jer je javno progovorila o katastrofalnim uvjetima na svom radnom mjestu, u staračkom domu. Nepravilnosti su utvrđene i u izvješću medicinske službe nadležnog zdravstvenog osiguranja, a na nedostatak vremena za pacijente više puta su se žalili i drugi njegovatelji u tom domu. Zbog podnošenja prijave Brigitte Heinisch je dobila otkaz. Međutim Europski sud za ljudska prava nije dijelio to mišljenje, nego je odlučio da javni interes, odnosno pravo javnosti na informiranje o nedostacima u državnom domu za starije i nemoćne osobe ima prednost pred pravom tvrtke na zaštitu njezinog ugleda. Osim toga, navodi se u obrazloženju sudaca Europskog suda za ljudska prava, otkaz Brigitte Heinisch zastrašujuće djeluje na sve druge zaposlenike koji se odluču na prijavljivanje nepravilnosti kod svog poslodavca.

Tijekom 2018. godine Europska komisija objavila je Prijedlog Direktive EU za zaštitu osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (COM(2018) 218 final)³, koja predlaže propisivanje jasnih mehanizama i obveza za poslodavca i tijela glede zaštite prijavitelja nepravilnosti, a u kojoj stoji da će sva poduzeća s više od 50 zaposlenika ili s godišnjim prometom koji premašuje 10 milijuna EUR morati uspostaviti interni postupak za obradu

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

prijava „zviždača“, kao i sva državna i regionalna tijela vlasti te općine s više od 10 000 stanovnika.

Nadalje predlažu uvođenje novih mehanizama zaštite prijavitelja nepravilnosti, koji uključuju i sljedeće:

- jasne kanale prijave nepravilnosti, unutar i izvan organizacije, uz osiguravanje povjerljivosti,
- uvođenje sustava prijavljivanja kroz tri razine: 1. interni kanali za prijavljivanje, 2. prijavljivanje nadležnim tijelima – ako interni kanali ne funkcioniraju ili se to ne može opravdano očekivati (npr. ako bi upotreba internih kanala mogla ugroziti učinkovitost istražnih radnji), 3. javnog/medijskog izvješćivanja – ako se nakon prijave putem drugih kanala ne poduzme odgovarajuća mjera ili u slučaju neposredne ili očite ugroženosti javnog interesa ili nenadoknadive štete,
- određivanje nadležnog tijela za zaprimanje prijava o povredama obuhvaćenim područjem primjene ove Direktive i za poduzimanje odgovarajućih mjera na temelju tih prijava. Prijedlog Direktive ostavlja na izbor državama članicama da odrede najprimjerenije nadležno tijelo, a to mogu biti regulatorna ili nadzorna tijela u predmetnim područjima, agencije za provođenje zakona, tijela za borbu protiv korupcije i pravobranitelji,
- obveze pružanja povratnih informacija prijaviteljima nepravilnosti za nadležna tijela i trgovačka društva, koji će morati reagirati na prijave i u vezi s njima poduzeti daljnje korake u roku od tri mjeseca za interne kanale za prijavljivanje,
- sprječavanje odmazde i učinkovita zaštita: zabranjuju se svi oblici odmazde i potrebno ih je sankcionirati. Ako je zviždač izložen odmazdi, trebao bi imati pristup besplatnim savjetima i odgovarajućim pravnim sredstvima (npr. mjerama za zaustavljanje uznemiravanja na radnom mjestu ili sprječavanje otpuštanja). Teret dokazivanja u takvim će slučajevima biti na osobama ili organizacijama koje će morati dokazati da njihov postupak nije odmazda protiv zviždača, a zviždači će uživati zaštitu i u sudskim postupcima.

Uvažavajući preporuke antikorupcijskog izvješća Europske komisije iz 2014. godine u kojem je istaknuta potreba jačanja učinkovitost zaštite „zviždača“ te Preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine o zaštiti „zviždača“, Republika Hrvatska je u Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine, broj 26/15) posebnu pozornost odlučila posvetiti upravo toj skupini ljudi.

Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, broj 60/17), unutar sektorskog područja 5.2.1. Pravosuđe, u okviru mjere: „Jačanje sustava prijave koruptivnog ponašanja i uređenje

zakonskog okvira za zaštitu zviždača“, sadrži aktivnosti: „Donošenje Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju“ i „Edukacija pravosudnih dužnosnika radi potrebe učinkovite zaštite „zviždača“, a iste će biti najkasnije provedene do kraja 2018. godine.

Osobe koje prijavljuju korupciju iznimno su važne za otkrivanje i procesuiranje korupcijskih kaznenih djela. Korupcija se dogovara u četiri oka, unutar zatvorenih sustava te ju je često bez dojava iznutra nemoguće otkriti. I pojedina međunarodna istraživanja potvrđuju da je „zviždanje“ najvažniji razlog zašto su pojedine velike prijevare otkrivene:

- 23% u privatnom sektoru (PwC 2014.),
- 42% u privatnom i javnom sektoru (ACFE 2014.),
- 49% u javnom sektoru (PwC 2010.).

U anketi koja je provedena 2010. godine u sklopu IPA 2007 projekta „Jačanje kapaciteta USKOK-a,“ 57% ispitanika navelo je da bi prijavili korupciju. Oni ispitanici koji su naveli da ne bi prijavili korupciju, kao razloge zbog kojih ne bi prijavili korupciju naveli su strah od negativnih posljedica (35%), njih 27% je navelo da prijavljivanje ima negativnu konotaciju (npr. stigmatizacija, negativan stav okoline prema prijaviteljima i dr.), dok je 25% ispitanika navelo da se korupcija ne može dokazati. S obzirom na navedeno, USKOK je zabilježio tek nekoliko prijava o počinjenju koruptivnih kaznenih djela od strane „zviždača“, upravo zbog straha potencijalnih prijavitelja od negativnih posljedica.

Svijest javnosti o kanalima za prijavljivanje zviždača i pristupa javnim informacijama je niska. U poslovnom istraživanju provedenom 2017. godine, ispitanici iz Hrvatske bili su na pretposljednem mjestu u smislu svijesti o postojanju kanala za izvještavanje zviždača (Europska komisija, 2017.). Štoviše, 60% ispitanika izjavljuje da ne zna kako prijaviti korupciju.

S obzirom na važnost „zviždača“ kao osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, potrebno im je pružiti odgovarajuću pravnu zaštitu kako bi ih se potaknulo na prijavljivanje korupcije i drugih nepravilnosti te zaštitilo od osвете i drugih diskriminirajućih postupanja.

Zakonom za zaštitu prijavitelja nepravilnosti objedinjuju se svi pravni standardi za zaštitu prijavitelja nepravilnosti tj. „zviždača“ u jedan poseban zakon (lex specialis), kojim se propisuju opće odredbe, prava prijavitelja nepravilnosti, postupak prijave nepravilnosti i postupanje po prijavi, sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti i prekršajne odredbe, a s ciljem osiguravanja dostupnih i pouzdanih načina prijavljivanja nepravilnosti, zaštite prijavitelja od

štetnih radnji te promicanja sprječavanja nepravilnosti jačanjem svijesti o nužnosti sigurnog prijavljivanja nepravilnosti.

Ovim Zakonom predviđena je zaštita prijavitelja nepravilnosti ne samo u tijelima javne vlasti, već i kod privatnih poslodavaca, što je i u suglasju s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine, u kojima stoji da zakoni koji štite prijavitelje nepravilnosti trebaju pokrivati širok raspon osoba, bez obzira rade li u javnom ili privatnom sektoru.

Ovaj Zakon jasno definira pojam nepravilnosti, prijavitelja nepravilnosti koji mogu uživati zaštitu kao prijavitelji. Iz postojećeg zakonodavstva nije razvidno tko se smatra „prijaviteljem nepravilnosti“, odnosno „zviždačem“, već se pod tim pojmom smatra osoba koja u dobroj vjeri prijavljuje korupciju, pa stoga nije niti razvidno kad osoba koja prijavljuje korupciju postaje „zviždač“, odnosno „prijavitelj nepravilnosti“. Isti termin lako se može poistovjetiti s terminom ugroženog svjedoka ili krunskog svjedoka iz Zakona o kaznenom postupku odnosno Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Ovim Nacrtom prijedloga zakona proširuje se i opseg nepravilnosti te se sada zaštita ne odnosi samo na slučajeve korupcije, nego uključuje i nepravilnosti glede kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima Europske unije koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa. Iste nepravilnosti nisu taksativno navedene već obuhvaćaju širok krug nepravilnosti kao i nesavjesna postupanja suprotna javnom interesu.

Ovim Nacrtom prijedloga zakona prijaviteljima nepravilnosti omogućava se zaštita ne samo osoba u radnom odnosu prema Zakonu o radu već je zaštita pružena širem krugu osoba poput volontera, studenata, osoba koje rade preko ugovora o djelu, odnosno koje sudjeluju u djelatnostima kod poslodavca, koji može biti fizička ili pravna osoba. Zaštitom su obuhvaćene i osobe koje su sudjelovale kao kandidati u postupcima zapošljavanja.

Nadalje ovim Nacrtom prijedloga zakona jasno je definiran pojam poslodavca, tijela javne vlasti, povezane osobe, štetne radnje te povjerljive osobe.

Ovim Nacrtom prijedloga zakona naglašena je zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti, zabrana stavljanja prijavitelja nepravilnosti u nepovoljan položaj, ali je i

naglašena potreba postupanja prijavitelja nepravilnosti u dobroj vjeri te zabrana zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti.

Ovim Nacrtom prijedloga zakona predviđeno je pravo na zaštitu prijavitelja nepravilnosti, koje uključuje zaštitu sukladno postupcima za prijavljivanje nepravilnosti predviđenim ovim Zakonom. Posebno je naglašeno da prijavitelji nepravilnosti imaju pravo na sudsku zaštitu, na naknadu štete, zaštitu njihovog identiteta i povjerljivosti, a zaštita je proširena i na osobe s kojima su prijavitelji nepravilnosti povezani. Naglašena je potreba pružanja pomoći prijavitelju nepravilnosti od strane suda ili drugog tijela koje vodi postupak, kako zbog neznanja prijavitelj ne bi bio uskraćen za pojedina svoja prava. Ujedno istaknuto je da osobe koje zlouporabe pravo na prijavljivanje nepravilnosti nemaju pravo na zaštitu prema ovom Zakonu, a za što je propisana i prekršajna sankcija.

Ovim Nacrtom prijedloga zakona propisuju se načini prijavljivanja nepravilnosti, a isto prijavljivanje može biti: unutarnje, vanjsko (prema nadležnom tijelu) ili u određenim situacijama razotkrivanje prema javnosti. Na taj način uvažavaju se i Preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine u kojima stoji da bi osobe koje prijavljuju nepravilnosti trebale imati više od jednog kanala odnosno načina za prijavu istih (npr. interno prijavljivanje, prijavljivanje nadležnim tijelima, prijavljivanje javnosti).

Propisana je obveza uspostave unutarnjih kanala za prijavljivanje nepravilnosti, imenovanje povjerljive osobe za zaprimanje prijava nepravilnosti. Za tijela javne vlasti i poslodavca u privatnom sektoru koji zapošljava najmanje 50 zaposlenika propisana je obveza pravilnikom ili drugim općim aktom urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, te će se na taj način „prijaviteljima nepravilnosti“ omogućiti zaštita kroz siguran postupak prijavljivanja nepravilnosti.

Propisana je potreba postupanja povjerljive osobe po zaprimljenoj prijavi u roku od 60 dana od dana zaprimanja prijave nepravilnosti, obveza davanja povratnih informacija prijavitelju nepravilnosti uz omogućavanje uvida u spis i obavještanje o ishodu postupka te je naglašena potreba zaštite identiteta prijavitelja nepravilnosti, kao i povjerljivosti same prijave. Navedeni standardi u suglasju su i s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“.

U slučaju da poslodavac nije u obvezi ili nije donio opći akt koji uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti prijavitelj nepravilnosti može se izravno obratiti tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, ali je intencija zakonodavca da se prijavitelj nepravilnosti prvo pokuša zaštititi u postupcima unutarnjeg prijavljivanja odnosno kod poslodavca.

Vezano uz postupak vanjskog prijavljivanja nepravilnosti brojni međunarodni dokumenti i preporuke predviđaju osnivanje nadležnog tijela zaduženog za zaštitu „zviždača“. Ovim Zakonom propisano je da poslove nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti obavlja pučki pravobranitelj, obzirom da je on ustavna institucija za zaštitu ljudskih prava, a ujedno obavlja funkciju nadležnog tijela za suzbijanje diskriminacije te raspolaže bogatim iskustvom s predmetima gdje su pojedine osobe pretrpjele određeni oblik odmazde, odnosno na neki način su bile stavljene u nepovoljan položaj u odnosu na druge osobe. S obzirom da međunarodne preporuke izričito ne propisuju koje bi tijelo trebalo obavljati poslove nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, već ostavljaju državama na volju da same odrede nadležna tijela za zaprimanje i rješavanje prijave nepravilnosti te da osiguraju da nadležna tijela za vanjsko podnošenje prijave koji su sigurni i kojima se osigurava povjerljivost za primanje i rješavanje informacija koje je dostavila osoba koja podnosi prijavu, radna skupina zadužena za izradu Nacrta prijedloga zakona za zaštitu prijavitelja nepravilnosti usuglasila se da je trenutno najprimjerenije tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti pučki pravobranitelj.

Praksa u pojedinim državama članicama EU je različita, ali bitno je istaknuti da nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti treba prijaviteljima nepravilnosti pružiti zaštitu od odmazde, osiguravajući povjerljivost prijave, a isto tijelo treba biti nadležno ispitati počinjene povrede koje je prijavitelj nepravilnosti zbog podnesene prijave možebitno pretrpio te podnesene prijave prosljediti drugim nadležnim tijelima na postupanje. U nekim državama članicama EU-a poput Belgije, Mađarske i Malte poslove nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti obavlja pučki pravobranitelj. Slična rješenja imaju Francuska („Défenseur des droits“), Irska (Komisija za odnose na radnom mjestu), Italija (Agencija za borbu protiv korupcije), Nizozemska („Kuća za zviždače“), Rumunjska (Agencija za jačanje integriteta), Slovačka (Inspektorat rada), Slovenija (Komisija za prevenciju korupcije), UK (Služba za savjetovanje, usuglašavanje i arbitražu), dok je u Litvi Državno odvjetništvo nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

Postupak ostvarivanja zaštite putem kanala vanjskog prijavljivanja nepravilnosti trebao bi predstavljati izuzetak. Prijaviteljima nepravilnosti prvenstveno treba pružiti zaštitu kroz postupke unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, a tek ako oni nisu uspostavljeni ili ne funkcioniraju na odgovarajući način prijavitelj nepravilnosti može podnijeti prijavu nadležnom vanjskom tijelu, a što je i u suglasju s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“.

Vezano uz zaštitu prijavitelja nepravilnosti, predviđeno je da pučki pravobranitelj bude tijelo koje zaprima prijave nepravilnosti, ispituje pojedinačne prijave s ciljem zaštite prijavitelja nepravilnosti, prijave o nepravilnostima prosljeđuje nadležnim tijelima na postupanje (koje ne mora biti samo nadležno državno odvjetništvo već i druga tijela), izrađuje izvještaj kojim ocjenjuje jesu li ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava prijavitelja nepravilnosti; daje opće pravne informacije vezane uz zaštitu prava prijavitelja nepravilnosti; čuva identitet prijavitelja i povjerljivost prijave te je tijelo koje izvještava Hrvatski sabor o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Na taj način omogućit će se i statističko praćenje podnesenih prijava od strane prijavitelja nepravilnosti, te evidentiranje rezultata daljnjih postupaka za zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Uz podnošenje prijava o nepravilnosti pučkom pravobranitelju, prijavitelj se može obratiti i drugim tijelima koja su nadležna za zaprimanje takvih prijava po posebnim zakonima.

Zakon predviđa situacije u kojima prijavitelj nepravilnosti može razotkriti informacije prema javnosti.

Zakonom je predviđena sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti u subjektivnom roku od tri godine od dana kad je prijavitelj saznao za štetnu radnju, odnosno objektivnom roku od pet godina od dana kada je štetna radnja prema prijavitelju poduzeta te je za prijavitelje nepravilnosti predviđeno oslobođenje od troškova plaćanja sudskih pristojbi.

Naglašena je hitnost postupka sudske zaštite uz odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o parničnom postupku koje se odnose na radne sporove, osim ako ovim Zakonom nije nešto posebno propisano. Predviđena je opća i izberiva nadležnost općinskih sudova u prvom stupnju u postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti te nadležnost županijskih sudova u drugom stupnju po žalbi. Posebno je naglašena potreba zaštite prijavitelja nepravilnosti od

štetne radnje, obrnuti teret dokivanja, koji je i međunarodni standard zaštite „zviždača“ te naknada pretrpljene štete zbog prijavljivanja nepravilnosti. Zakon predviđa i mogućnost sudjelovanja umješaa na strani prijavitelja nepravilnosti uz njegov pristanak.

Prijavitelj nepravilnosti može ostvariti zaštitu u posebnom sudskom postupku. U želji da ovaj Zakon ne bude samo deklaratoran, on sadži i postupovne odredbe koje predviđaju podnošenje više različitih tipova tužbi, a sve u cilju sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti te je od strane suda predviđena mogućnost hitnog određivanja privremenih mjera kako bi se spriječila nenadoknativa šteta prema prijaviteljima nepravilnosti, a koju bi mogli pretrpjeti zbog podnošenja prijave o nepravilnosti.

Zakonom se kao novina predviđa mogućnost određivanja privremenih mjera od strane suda i to u roku od osam dana od dana primitka prijedloga, kako bi se na taj način prijavitelja nepravilnosti u hitnom roku zaštitilo od odmazde odnosno stavljanja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe.

U Zakonu su posebno razrađene prekršajne odredbe koje imaju za cilj sankcionirati svako tijelo javne vlasti ili poslodavca u privatnom sektoru koja se ponaša suprotno odredbama ovog Zakona, kao i sankcija za osobu koja zlouporabi pravo na prijavljivanje nepravilnosti.

III. POSLJEDICE DONOŠENJA ZAKONA

Zakon će pridonijeti jačanju pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti i podići javnu svijest građana o nužnosti podnošenja prijave nepravilnosti radi zaštite javnog interesa.

Sve navedeno će imati učinak u području zaštite financijskih interesa Republike Hrvatske, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava i općenito pravne sigurnosti, jer će uz kvalitetnu provedbu zakona potencijalni prijavitelji nepravilnosti biti ohrabreni prijavljivati korupciju i druge nepravilnosti. Kroz posebno specijalizirano tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, a poslove kojeg će obavljati pučki pravobranitelj, prijaviteljima nepravilnosti će se omogućiti odgovarajuća pravna zaštita, ako na odgovarajući način ne budu zaštićeni kod poslodavca. Uz to u sudskim postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti, omogućit će se prijaviteljima nepravilnosti koji smatraju da su im povrijeđena i ugrožena prava, odnosno koji

su zbog podnošenja prijave stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe, učinkovita i brza pravna zaštita pred sucima koji će biti posebno educirani za postupke zaštite prijavitelja nepravilnosti.

IV. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Slijedom odredbi iz Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, potrebno je osigurati dodatna sredstva za rad pučkog pravobranitelja u svrhu promocije Zakona, koja će se osigurati u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019., 2020. i 2021. godinu.

Prema procjenama, za provođenje ovog Zakona predviđa se osigurati ukupno oko 200.000,00 kuna za 2019. godinu i to za edukaciju i promociju zakona u javnosti (letci i brošure, okrugli stolovi, medijske prezentacije i kampanje, radionice, internet prezentacije, spotovi, itd.). Isti iznos za navedene aktivnosti potrebno je osigurati i za 2020. te 2021. godinu.

Slijedom navedenog, za provedbu ovoga Zakona u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019., 2020. i 2021. godinu potrebno je za svaku od navedenih godina osigurati 200.000,00 kuna.

V. TEKST NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA S OBRAZLOŽENJEM

U prilogu se dostavlja tekst Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

I. OPĆE ODREDBE

Sadržaj

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje prijavljivanje nepravilnosti, postupak prijavljivanja nepravilnosti, prava osoba koje prijavljuju nepravilnosti, obveze tijela javne vlasti te pravnih i fizičkih osoba u vezi s prijavom nepravilnosti, kao i druga pitanja od značaja za prijavu nepravilnosti i zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

Rodna neutralnost

Članak 2.

Izrazi u ovom Zakonu koji imaju rodno značenje, bez obzira na to koriste li se u muškom ili ženskom rodu, odnose se jednako na muški i ženski rod.

Cilj

Članak 3.

Cilj ovog Zakona je učinkovita zaštita prijavitelja nepravilnosti koja uključuje i osiguravanje dostupnih i pouzdanih načina prijavljivanja nepravilnosti.

Značenje izraza u ovom Zakonu

Članak 4.

1. Nepravilnosti su kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima Europske unije koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koja su povezana s obavljanjem poslova kod poslodavca.

2. Prijavitelj nepravilnosti je fizička osoba koja prijavljuje nepravilnosti koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca.

3. Obavljanje poslova uključuje radni odnos, rad izvan radnog odnosa, volontiranje, vršenje dužnosti, ugovore o djelu, studentske poslove, sudjelovanje u postupcima zapošljavanja u svojstvu kandidata, kao i svako drugo sudjelovanje u djelatnostima pravne ili fizičke osobe.

4. Poslodavac je fizička ili pravna osoba prema zakonu kojim se uređuju radni odnosi te fizička ili pravna osoba kod koje prijavitelj nepravilnosti obavlja poslove, a koji zapošljava najmanje pedeset osoba te tijela javne vlasti.

5. Tijela javne vlasti su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

6. Povezane osobe su bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, srodnici po krvi u ravnoj liniji, srodnici u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnici po tazbini do drugog stupnja, skrbnik, partner-skrbnik djeteta te posvojitelj, odnosno posvojenik te druge fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s prijaviteljem nepravilnosti.

7. Štetna radnja je svako činjenje ili nečinjenje u vezi s prijavom nepravilnosti kojom se prijavitelju nepravilnosti ili povezanim osobama ugrožavaju ili povrjeđuju prava, odnosno kojim se te osobe stavljaju u nepovoljan položaj.

8. Povjerljiva osoba je osoba imenovana za zaprimanje prijave nepravilnosti i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti.

Zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti

Članak 5.

(1) Zabranjeno je sprječavanje prijavljivanja nepravilnosti.

(2) Odredbe općeg ili pojedinačnog akta poslodavca te pravnog posla kojima se propisuje zabrana prijavljivanja nepravilnosti nemaju pravni učinak.

Zabrana stavljanja prijavitelja nepravilnosti u nepovoljan položaj

Članak 6.

(1) Poslodavac ne smije prijavitelja nepravilnosti staviti u nepovoljan položaj zbog prijavljivanja nepravilnosti.

(2) Stavljanjem u nepovoljan položaj prijavitelja nepravilnosti smatra se osobito: otkaz ugovora o radu, 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 premještanje 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.

(3) Odredba općeg ili pojedinačnog akta poslodavca te pravnog posla kojom se prijavitelju nepravilnosti uskraćuju ili povrjeđuju prava ili ga se stavlja u nepovoljan položaj, u vezi s prijavljivanjem nepravilnosti nema pravni učinak.

(4) Prijava nepravilnosti ne smatra se povredom čuvanja poslovne tajne.

Dobra vjera prijavitelja nepravilnosti

Članak 7.

Prijavitelj nepravilnosti dužan je savjesno i pošteno prijavljivati nepravilnosti o kojima ima saznanja i koje smatra istinitim u trenutku prijavljivanja nepravilnosti.

Zabrana zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti

Članak 8.

(1) Zabranjena je zlouporaba prijavljivanja nepravilnosti.

(2) Zlouporabu prijavljivanja nepravilnosti čini osoba koja:

1. dostavi informaciju za koju je znala da nije istinita
2. uz zahtjev za postupanje u vezi s prijavom nepravilnosti traži protupravnu korist
3. poduzima druge radnje kojima je svrha isključivo nanijeti štetu poslodavcu ili drugoj osobi.

II. PRAVA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Pravo na zaštitu

Članak 9.

(1) Prijavitelj nepravilnosti ima pravo na:

1. zaštitu sukladno postupcima za prijavljivanje nepravilnosti predviđenim ovim Zakonom
2. sudsku zaštitu
3. naknadu štete
4. zaštitu identiteta i povjerljivosti.

(2) Osoba iz članka 8. stavka 2. ovoga Zakona nema pravo na zaštitu iz stavka 1. ovoga članka.

Pomoć prijavitelju nepravilnosti

Članak 10.

Prijavitelja nepravilnosti ili povezanu osobu koja sudjeluje u postupku pred sudom ili drugim tijelom, a iz neznanja bi mogla propustiti kakvu radnju ili se zbog toga ne bi koristila svojim pravom, sud ili drugo tijelo koje vodi postupak poučit će o pravima koja joj pripadaju prema ovom Zakonu ili prema zakonu koji se primjenjuje u tom postupku te o posljedicama propuštanja radnje.

Zaštita identiteta

Članak 11.

Identitet prijavitelja, odnosno podaci na osnovi kojih se može otkriti njegov identitet, te drugi podaci koji su navedeni u prijavi nepravilnosti moraju ostati zaštićeni, osim ako prijavitelj nepravilnosti pristane na otkrivanje tih podataka ili ako je u tijeku postupka neophodno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti, a u skladu s propisima koji uređuju zaštitu osobnih podataka.

Zaštita povjerljivosti

Članak 12.

Osoba kojoj prijavitelj nepravilnosti prijavi nepravilnosti i svaka druga osoba koja sudjeluje u postupku po prijavi nepravilnosti, dužna je štititi podatke koje sazna u prijavi.

Zaštita povezanih osoba

Članak 13.

Povezana osoba ima pravo na zaštitu kao prijavitelj nepravilnosti ako učini vjerojatnim da je prema njoj počinjena štetna radnja zbog povezanosti s prijaviteljem nepravilnosti.

III. POSTUPAK PRIJAVLJIVANJA NEPRAVILNOSTI I POSTUPANJE PO PRIJAVI

Vrste prijavljivanja nepravilnosti

Članak 14.

Prijavljivanje nepravilnosti može biti unutarnje i vanjsko te razotkrivanje.

Sadržaj prijave nepravilnosti

Članak 15.

(1) Prijava nepravilnosti sadrži podatke o prijavitelju nepravilnosti, naziv poslodavca prijavitelja, podatke o osobi i/ili osobama na koje se prijava odnosi, datum prijave i opis nepravilnosti koja se prijavljuje.

(2) Prijava se može podnijeti neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u elektroničkom obliku ili usmeno izjaviti na zapisnik.

Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Članak 16.

(1) Unutarnje prijavljivanje je otkrivanje nepravilnosti poslodavcu.

Obveze poslodavca

Članak 17.

(1) Poslodavac je dužan:

1. osigurati mogućnost unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti
2. imenovati povjerljivu osobu za unutarnje prijavljivanje nepravilnosti
3. zaštititi prijavitelja nepravilnosti od štetne radnje i poduzeti nužne mjere s ciljem zaustavljanja štetnih radnji i otklanjanja njihovih posljedica
4. čuvati podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja, osim ako to nije suprotno zakonu
5. poduzeti mjere s ciljem otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

(2) Povjerljivu osobu imenuje čelnik tijela u tijelima javne vlasti te odgovorna osoba poslodavca.

Akti poslodavca

Članak 18.

(1) Poslodavac je dužan pravilnikom ili drugim općim aktom urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

(2) Poslodavac je dužan na prikladan način učiniti dostupnim akt iz stavka 1. ovog članka svim osobama koje obavljaju poslove.

(3) Akt iz stavka 1. ovog članka, za nepravilnosti koje se odnose na proračunska sredstva i/ili sredstva iz fondova Europske unije, treba biti u skladu s propisima koji uređuju područja upravljanja nepravilnostima vezanim uz proračunska sredstva i/ili sredstva iz fondova Europske unije.

(4) Aktom iz stavka 1. ovog članka ne može se smanjiti opseg prava ili uskratiti neko pravo prijavitelju nepravilnosti iz ovog Zakona.

(5) Akt iz stavka 1. ovog članka koji nije u skladu s ovim Zakonom nema pravni učinak.

Postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti

Članak 19.

(1) Postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave povjerljivoj osobi.

(2) Povjerljiva osoba dužna je:

1. zaprimiti prijavu nepravilnosti
2. ispitati prijavu nepravilnosti i poduzeti radnje iz svoje nadležnosti potrebne za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, najkasnije u roku od šezdeset dana od dana zaprimanja prijave
3. prijavu o nepravilnosti proslijediti tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave
4. obavijestiti prijavitelja nepravilnosti, na njegov zahtjev, o tijeku i radnjama poduzetima u postupku i omogućiti mu uvid u spis u roku od trideset dana od zaprimanja zahtjeva
5. pisanim putem obavijestiti prijavitelja nepravilnosti o ishodu postupka iz stavka 1. ovoga članka odmah po njegovu završetku
6. čuvati identitet prijavitelja nepravilnosti i podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama, osim ako to nije suprotno zakonu.

(3) Povjerljiva osoba ne smije zbog obavljanja svoje dužnosti po ovom Zakonu biti stavljena u nepovoljan položaj.

Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Članak 20.

- (1) Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je otkrivanje nepravilnosti nadležnom tijelu.
- (2) Prijavitelj nepravilnosti može prijaviti nepravilnost nadležnom tijelu ako je ispunjena jedna od sljedećih pretpostavki:
1. ako postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost, ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza
 2. ako ne postoji mogućnost unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti
 3. ako prijavitelj nepravilnosti u postupku unutarnjeg prijavljivanja nije u roku propisanom u odredbi članka 19. stavak 2. točka 4. ovoga Zakona obaviješten o rezultatima poduzetih radnji po prijavi ili nisu poduzete nikakve radnje kao odgovor na dostavljene informacije
 4. ako postoji bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja ne može osigurati ostvarenje prava na zaštitu, zaštita identiteta prijavitelja nepravilnosti, odnosno povjerljivost zaprimljenih informacija
 5. ako postoji bojazan da bi prijavitelj nepravilnosti mogao biti stavljen u nepovoljan položaj zbog prijave nepravilnosti ili mjere koje su poduzete za zaštitu po prijavi nisu bile učinkovite
 6. ako prijavitelj nepravilnosti više ne obavlja poslove kod poslodavca.

Nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Članak 21.

- (1) Nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je pučki pravobranitelj.
- (2) Nadležno tijelo sukladno ovom Zakonu:
1. zaprima prijavu o nepravilnosti
 2. ispituje pojedinačne prijave radi poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti potrebnih za zaštitu prava prijavitelja
 3. prijavu o nepravilnosti prosljeđuje tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave
 4. izrađuje izvještaj kojim ocjenjuje jesu li ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava prijavitelja nepravilnosti
 5. daje opće pravne informacije prijavitelju nepravilnosti vezane uz zaštitu prava prijavitelja nepravilnosti
 6. čuva identitet prijavitelja nepravilnosti i podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama, osim ako to nije suprotno zakonu
 7. u svom godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem, izvješćuje Hrvatski sabor o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

(3) Prijava nepravilnosti može se podnijeti izravno tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave sukladno posebnom zakonu i uspostavljenim sustavima otkrivanja i postupanja po nepravilnostima.

Postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti

Članak 22.

(1) Postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave nepravilnosti nadležnom tijelu i provodi se sukladno propisima koje primjenjuje pučki pravobranitelj te odredbama ovoga Zakona.

(2) Na zahtjev prijavitelja nepravilnosti nadležno tijelo dužno je u roku od trideset dana od zaprimanja zahtjeva pružiti informacije prijavitelju nepravilnosti o tijeku i radnjama poduzetima u postupku te mu na njegov zahtjev omogućiti i uvid u spis predmeta.

(3) Nadležno je tijelo dužno bez odgađanja obavijestiti prijavitelja nepravilnosti o ishodu postupka iz stavka 1. ovoga članka po njegovom okončanju.

Razotkrivanje nepravilnosti

Članak 23.

(1) Razotkrivanje nepravilnosti je javno objavljivanje nepravilnosti.

(2) Prijavitelj nepravilnosti može iznimno bez prethodnog prijavljivanja nepravilnosti kod poslodavca ili nadležnog tijela razotkriti informacije, ako postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza.

IV. SUDSKA ZAŠTITA

Sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti

Članak 24.

(1) Prijavitelj nepravilnosti prema kojem je poduzeta štetna radnja u vezi s prijavom nepravilnosti ima pravo na sudsku zaštitu.

(2) Sudska zaštita ostvaruje se podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi s prijavom nepravilnosti nadležnom sudu, u roku od tri godine od dana kad je prijavitelj saznao za štetnu radnju, odnosno pet godina od dana kada je štetna radnja prema prijavitelju poduzeta.

(3) Prijavitelj nepravilnosti u postupcima sudske zaštite vezanim uz prijavljivanje nepravilnosti oslobođen je od plaćanja sudskih pristojbi.

Nadležnost i postupak sudske zaštite prijavitelja

Članak 25.

(1) U postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti osim suda općemjesne nadležnosti nadležan je općinski sud prema mjestu prebivališta ili boravišta tužitelja ili općinski sud na čijem je području štetna radnja poduzeta ili je nastupila štetna posljedica.

(2) Postupak za sudsku zaštitu u vezi s prijavom nepravilnosti je hitan.

(3) U postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti odgovarajuće se primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak u odredbama koje uređuju radne sporove, osim ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

Posebne tužbe za zaštitu prijavitelja nepravilnosti

Članak 26.

(1) Sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti ostvaruje se u posebnom postupku koji se pokreće tužbom za zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

(2) Tužbom iz stavka 1. ovog članka prijavitelj nepravilnosti može tražiti da se:

1. utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta štetna radnja

2. zabrani poduzimanje i ponavljanje štetnih radnji te da se uklone posljedice štetnih radnji poduzetih prema prijavitelju nepravilnosti

3. naknadi imovinska i neimovinska šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih ovim Zakonom

4. presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti iz razloga predviđenih u točkama 1. do 3. ovoga stavka na trošak tuženika objavi u medijima.

(3) Presuda kojom se nalaže objava u medijima obvezuje nakladnika medija u kojem treba objaviti presudu.

Sudjelovanje trećih

Članak 27.

(1) U parnicu u povodu tužbe iz članka 26. stavka 1. ovog Zakona može se kao umješlač na strani prijavitelja nepravilnosti pridružiti nadležno tijelo iz članka 21. ovog Zakona te organizacije, ustanove, udruge ili druge osobe koje se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije.

(2) Sud će dopustiti sudjelovanje umješlača iz stavka 1. ovog članka samo uz pristanak prijavitelja nepravilnosti.

Teret dokazivanja

Članak 28.

Ako prijavitelj nepravilnosti učini vjerojatnim da je zbog prijave nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava u vezi obavljanja poslova, teret dokazivanja o protivnom prelazi na poslodavca.

Privremene mjere i nadležnost

Članak 29.

(1) U sudskom postupku po tužbi u vezi s prijavom nepravilnosti sud koji vodi postupak može odrediti privremene mjere u skladu s odredbama općeg zakona kojima se uređuje prisilno ostvarenje i osiguranje tražbina, osim ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

(2) Privremena mjera može se predložiti prije pokretanja, tijekom te nakon završetka sudskog postupka, sve dok ovrha ne bude provedena.

Prijedlog za određivanje privremene mjere

Članak 30.

(1) Prijedlogom za određivanje privremene mjere može se tražiti od suda zabrana činjenja štetnih radnji, otklanjanje posljedica koje su prouzrokovane štetnim radnjama te odgoda izvršenja odluka kojima je prijavitelj nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj ili mu je povrijeđeno neko od njegovih prava vezanih uz obavljanje poslova.

(2) O prijedlogu za određivanje privremenih mjera sud će odlučiti u roku od osam dana od dana primitka prijedloga.

(3) Žalba protiv rješenja o određivanju privremene mjere ne odgađa provedbu privremene mjere.

V. PREKRŠAJNE ODREDBE

Članak 31.

(1) Novčanom kaznom od 10.000,00 do 30.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj poslodavac pravna osoba ako:

1. ne donese akt iz članka 18. stavka 1. ovog Zakona u roku određenom u članku 35. stavku 2. ovog Zakona
2. pravilnik ili drugi opći akt iz članka 18. stavka 1. ovog Zakona na prikladan način ne učini dostupnim svim osobama koje obavljaju poslove
3. ne imenuje povjerljivu osobu za zaprimanje prijave nepravilnosti i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti iz članka 17. stavka 1. točke 2. ovog Zakona
4. od trenutka zaprimanja prijave ne ispita prijavu nepravilnosti i ne poduzme radnje iz svoje nadležnosti potrebne za zaštitu prijavitelja nepravilnosti odnosno ako ne obavijesti prijavitelja nepravilnosti, na njegov zahtjev, o tijeku i radnjama poduzetima u postupku i omogući mu uvid u spis u rokovima navedenim u članku 19. stavku 2. točki 2. i 4. ovog Zakona.

(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se i poslodavac fizička osoba.

(3) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba poslodavca u pravnoj osobi.

Članak 32.

(1) Novčanom kaznom od 30.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj poslodavac pravna osoba ako:

1. spriječi prijavljivanje nepravilnosti prema članku 5. ovog Zakona
2. prijavitelja nepravilnosti ne zaštiti od štetne radnje ili ne poduzme nužne mjere s ciljem zaustavljanja štetnih radnji i otklanjanja posljedica štetnih radnji, u okviru svojih nadležnosti suprotno odredbi članka 17. stavka 1. točke 3.
3. pokuša otkriti ili otkrije identitet prijavitelja nepravilnosti suprotno odredbi članka 11. ovog Zakona.

(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka novčanom kaznom od 1000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se i poslodavac fizička osoba ..

(3) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba poslodavca u pravnoj osobi.

Članak 33.

Novčanom kaznom od 1000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj osoba koja prema članku 8. ovoga Zakona zlouporabi pravo na prijavljivanje nepravilnosti.

Članak 34.

Za prekršaje propisane ovim Zakonom optužni prijedlog može podnijeti i pučki pravobranitelj.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rok za donošenje provedbenih propisa

Članak 35.

(1) Pučki pravobranitelj najkasnije će u roku od devedeset dana od stupanja na snagu ovog Zakona podnijeti na potvrdu Hrvatskome saboru Poslovnik usklađen s odredbama ovog Zakona i drugih zakona kojima se uređuje njegova nadležnost.

(2) Poslodavac je dužan donijeti akt iz članka 18. stavka 1. ovog Zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

(3) Poslodavac je dužan imenovati povjerljivu osobu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Stupanje zakona na snagu

Članak 36.

Ovaj Zakon objavit će se u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 1. siječnja 2020. godine.

OBRAZLOŽENJE ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA

Uz članak 1.

Odredbama ovoga članka uređen je sadržaj Zakona, odnosno prijavljivanje nepravilnosti, postupak prijavljivanja nepravilnosti, prava prijavitelja nepravilnosti, obveze tijela javne vlasti te pravnih i fizičkih osoba u vezi s prijavljivanjem nepravilnosti, kao i druga pitanja od značaja za prijavu nepravilnosti i zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Zakon se primjenjuje na sve postupke prijavljivanja nepravilnosti, bez obzira je li riječ o javnom ili privatnom sektoru. Na taj način se kroz ovaj poseban zakon regulira postupak prijave nepravilnosti i zaštita prijavitelja nepravilnosti, koji istu može ostvariti i u posebnim sudskim postupcima. U Zakonu su posebno razrađene prekršajne odredbe koje imaju za cilj sankcionirati svako tijelo javne vlasti ili poslodavca u privatnom sektoru koja se ponaša suprotno odredbama ovog Zakona.

Uz članak 2.

Odredba ovoga članka propisuje da se izrazi koji se koriste u Nacrtu prijedloga zakonu, a koji imaju rodno značenje, odnose na jednak način i na muški i na ženski rod, bez obzira u kojem se rodu koristili.

Uz članak 3.

Odredbama ovoga članka naglašen je cilj ovog zakona, a to je učinkovita zaštita prijavitelja nepravilnosti koja uključuje i osiguravanje dostupnih i pouzdanih načina prijavljivanja nepravilnosti. Uspostavom učinkovitog sustava zaštite prijavitelja nepravilnosti, ujedno će se omogućiti i sigurno prijavljivanje, što ima potencijal pozitivnog, odnosno ohrabrujućeg utjecaja na prijavljivanje nepravilnosti.

Uz članak 4.

Odredbama ovoga članka propisuje se značenje pojedinih pojmova u Zakonu, kao što su „nepravilnosti“, „prijavitelj nepravilnosti“, „obavljanje poslova“, „poslodavac“, „tijela javne vlasti“, „povezane osobe“, „štetna radnja“ i „povjerljiva osoba“.

Propisano je da se pod nepravilnostima smatra kršenje zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima Europske unije koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Ističemo da ovim Zakonom opseg područja u kojima je prijavitelju nepravilnosti pružena zaštita nije taksativno zatvoren te pokriva širi krug nezakonitih postupanja, koja su protivna javnom interesu. Ovim člankom istaknuto je da prijavitelj nepravilnosti može biti samo

fizička osoba. Prijavitelj nepravilnosti može podnijeti prijavu u vezi s obavljanjem poslova kod poslodavca, što podrazumijeva i podnošenje prijave za nepravilnosti počinjene i od drugih osoba koje obavljaju poslove kod tog poslodavca. Važno je istaknuti da ovaj Zakon predviđa zaštitu za širi krug osoba nego što je predviđeno Zakonom o radu, pa tako osim prijavitelja nepravilnosti koji su u radnom odnosu kod poslodavca, zaštita je pružena i prijaviteljima nepravilnosti koji nisu u klasičnom radnom odnosu, kao što je volontiranje, vršenje dužnosti, ugovori o djelu, studentski poslovi te osobama koje su sudjelovale u postupcima zapošljavanja kao kandidati, ali i u drugim djelatnostima pravne ili fizičke osobe, što može obuhvaćati i npr. „rad na crno“. Tako široki krug osoba na koje se odnosi ovaj Nacrt Zakona, koji ujedno nije taksativno zatvoren odgovara i Preporukama Vijeća Europe o zaštiti zviždača. Nadalje, odredbama ovoga članka propisana je šira definicija poslodavca u odnosu na Zakon o radu, jer prema ovom Zakonu poslodavac je definiran kao fizička ili pravna osoba prema Zakonu o radu te fizička ili pravna osoba kod koje prijavitelj nepravilnosti obavlja i druge navedene poslove koji nisu taksativno navedeni. Važno je istaknuti da definicija poslodavca prema ovom Zakonu podrazumijeva tijela javne vlasti, bez obzira na broj zaposlenika, kao i poslodavca u privatnom sektoru koji zapošljava najmanje pedeset zaposlenika. Odredbama ovoga članka proširena je definicija povezanih osoba u odnosu na većinu drugih zakona i na formalne i neformalne partnerske odnose. Posebno je definirana štetna radnja kao svako činjenje ili nečinjenje u vezi s prijavom nepravilnosti kojom se prijavitelju nepravilnosti ili povezanim osobama ugrožavaju ili povrjeđuju prava, odnosno kojim se te osobe stavljaju u nepovoljan položaj. Definiran je i pojam povjerljive osoba kao osobe koju poslodavac prema odredbama ovoga Zakona treba imenovati za zaprimanje prijave nepravilnosti i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti, a ista je zadužena za zaštitu prava prijavitelja nepravilnosti.

Uz članak 5.

Odredbama ovog članka propisana je zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti, te 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. Znači to je prisilna odredba (*ius cogens*) kojom se svim tijelima javne vlasti te privatnim poslodavcima izričito zabranjuje donošenje općih ili pojedinačnih akata koji bi sprječavali prijavljivanje nepravilnosti. Stoga je propisana i prekršajna sankcija za poslodavca koji sprječava prijavljivanje nepravilnosti.

Uz članak 6.

Odredbama ovog članka propisana je zabrana stavljanja prijavitelja nepravilnosti u nepovoljan položaj zbog prijavljivanja nepravilnosti te je istim člankom propisano što se osobito smatra stavljanjem u nepovoljan položaj, ali ono nije taksativno ograničeno, već može biti i šire nego što je ovim člankom predviđeno. Osim primjerice već navedenih modaliteta stavljanja u nepovoljan položaj, ova otvorena lista obuhvaća i npr. nazadovanje u karijeri,

promjena mjesta rada, smanjivanje plaće, promjene u radnom vremenu, negativno ocjenjivanje, oduzimanje poslova ili davanje nerealne količine poslova, zastrašivanje ili izolacija te drugi pojavni oblici „mobbinga“ na radnom mjestu, onemogućavanje pretvaranja radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme, nedodjeljivanje radnih zadataka, oduzimanje svih radnih zadataka, dodjeljivanje besmislenih zadataka, dodjeljivanje zadataka daleko ispod pravog znanja/kvalifikacije, stalno dodjeljivanje novih zadataka, dodjeljivanje zadataka koji nadilaze kvalifikaciju s ciljem da je se diskreditira radnika. Ujedno propisano je da odredbe općih ili pojedinačnih akata te pravni poslovi kojima bi prijavitelji nepravilnosti bili stavljeni u nepovoljniji položaj nemaju pravni učinak. Ova odredba štiti prijavitelje nepravilnosti od odmazde, i u suglasju je s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. za zaštitu „zviždača“, u kojima među ostalim stoji da su svi oblici odmazde (npr. otkaz, suspenzija, nemogućnost napredovanja itd.) zabranjeni ako prijavitelj nepravilnosti tj. „zviždač“ ima opravdane razloge vjerovati u istinitost informacije. Stavkom 4. propisano je da se prijavitelj nepravilnosti neće smatrati odgovornim za povredu čuvanja poslovne tajne u slučaju prijavljivanja nepravilnosti nadležnom tijelu, ukoliko je iznošenje podataka koje poslodavac smatra poslovnom tajnom potrebno radi prijave nepravilnosti temeljem ovog Zakona.

Uz članak 7.

Načelo dobre vjere prijavitelja nepravilnosti je načelo koje propisuje da prijavitelj nepravilnosti prilikom podnošenja prijave treba postupati savjesno i pošteno, a radi odvratanja od podnošenja zlonamjernih i neosnovanih prijava protiv poslodavaca.

Uz članak 8.

Odredbama ovoga članka propisana je zabrana zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti, a cilj joj je zaštita pretpostavke nevinosti i ugleda prijavljene osobe odnosno poslodavca, a posebno je navedeno u kojim slučajevima osoba zlopotrebljava prijavljivanje nepravilnosti. Stoga je propisana i prekršajna sankcija za osobu koja zlouporabi prijavljivanje nepravilnosti.

Uz članak 9.

Odredbama ovoga članka propisana su prava koja ima osoba koja je podnijela ili namjerava podnijeti prijavu nepravilnosti, a koja uključuju: zaštitu sukladno postupcima za prijavljivanje nepravilnosti predviđenim ovim Zakonom, sudsku zaštitu, naknadu štete, te zaštitu identiteta i povjerljivosti. Osim zaštite koja se prijaviteljima nepravilnosti pruža u postupcima unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja i sudske zaštite, prema odredbama ovog članka propisano je da „zviždač“, ima pravo na naknadu štete koja se ostvaruje prema općim propisima iz obveznih odnosa, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno. Ujedno, ovim člankom naglašeno je pravo prijavitelja nepravilnosti da se zaštiti njegov identitet i povjerljivost njegove prijave od strane nadležne osobe za zaprimanje prijave nepravilnosti. Pravo na zaštitu identiteta i

povjerljivosti prijave „zviždača“ jedan je od najvažnijih međunarodnih standarda za zaštitu „zviždača“, a predviđen je i u Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“. Ovim člankom posebno je istaknuto da osoba koja zlorabiti prijavljivanje nepravilnosti nema pravo na zaštitu, koja je predviđena odredbama ovog članka. To je ključna zaštitna mjera protiv zlonamjernih prijava ili zlorabe prijava, kojom se osigurava da se osobama koje svjesno prijavljuju netočne informacije neće pružiti zaštita.

Uz članak 10.

Odredbama ovoga članka propisana je obveza da sud ili drugo tijelo koje vodi postupak pouči prijavitelja nepravilnosti i povezanu osobu o pravima koja je pripadaju prema ovom Zakonu ili prema zakonu koji se primjenjuje u tom postupku, bez obzira radi li se o postupcima unutarnjeg ili vanjskog prijavljivanja nepravilnosti ili sudskim postupcima, a s ciljem zaštite njezinih prava kao prijavitelja nepravilnosti, koje zbog neznanja ne bi mogla ostvariti ili bi pretrpjela štetne posljedice zbog propuštanja.

Uz članak 11.

Odredbama ovog članka propisano je načelo zaštite identiteta, a koje prijavitelju omogućava da zaštiti svoju anonimnost, osim ako je u tijeku postupka neophodno otkriti njegov identitet što je izuzetak ili ako prijavitelj nepravilnosti da pristanak za otkrivanje njegovog identiteta, a što se prijavitelju nepravilnosti ostavlja na izbor. Potreba zaštite anonimnosti „zviždača“ predviđena je i u preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“, kao jedno od temeljnih načela za zaštitu kod „zviždanja“.

Uz članak 12.

Odredbama članka 12. propisana je zaštita povjerljivosti prijave. Propisana je potreba zaštite prijavitelja nepravilnosti od razotkrivanja informacija koje su sadržane u podnesenoj prijavi te je osoba koja je nadležna za zaprimanje prijave dužna štititi povjerljivost prijave koju je zaprimila od prijavitelja nepravilnosti. Na taj način propisana je obveza zaštite osobnih podataka prijavitelja nepravilnosti te tajnost postupka, a ista se ostvaruje na temelju posebnih zakona. To je jedan od temeljnih standarda za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, a koji je predviđen i u preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“.

Uz članak 13.

Odredbama ovoga članka predviđeno je pravo na zaštitu povezanih osoba s prijaviteljem nepravilnosti, a to mogu biti: bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, srodnici po krvi u ravnoj liniji, srodnici u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnici po tazbini do drugog stupnja, skrbnik, partner-skrbnik djeteta te posvojitelj, odnosno

posvojenik te druge fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s prijaviteljem nepravilnosti, u slučaju da učine vjerojatnim da je prema njima počinjena štetna radnja zbog povezanosti s prijaviteljem nepravilnosti.

Uz članak 14.

Odredbama ovog članka propisane su tri kanala prijavljivanja nepravilnosti, a iste mogu biti: unutarnje prijavljivanje nepravilnosti, vanjsko prijavljivanje nepravilnosti odnosno prema nadležnom tijelu, te razotkrivanje prema javnosti. Na taj način se uvažavaju i Preporuke Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014. u kojima stoji da osobe koje prijavljuju nepravilnosti trebale bi imati više od jednog kanala odnosno načina za prijavu istih (npr. interno prijavljivanje, prijavljivanje nadležnim tijelima, prijavljivanje javnosti, npr. novinarima ili članovima parlamenta). Većina novih zakona za zaštitu zviždača prepoznaju upravo ova tri oblika zviždanja, s time da se zviždanje prema javnosti može štititi u određenim izuzetnim prilikama propisanim zakonom. Prijavlivanje nepravilnosti kroz tri kanala je, kao što je prethodno navedeno, međunarodni standard. Do sada nije bio izričito propisan takav postupak prijavljivanja nepravilnosti, već su se prijave uglavnom podnosile nadležnim tijelima kaznenog progona odnosno policiji ili državnom odvjetništvu. Sukladno tome, a kako je navedeno i u Preporukama Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014. godine, intencija je zakonodavca omogućiti da postupak prijavljivanja nepravilnosti prvo započne unutar tijela, odnosno poslodavca, pa da se tek onda prijava podnese nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, ako prijavitelju ne bude pružena odgovarajuća zaštita, a samo da se izuzetno omogući razotkrivanje.

Uz članak 15.

Odredbama ovoga članka propisan je sadržaj prijave koju podnosi prijavitelj nepravilnosti, a ista treba minimalno sadržavati podatke o prijavitelju nepravilnosti, naziv poslodavca prijavitelja, podatke o osobi i/ili osobama na koje se prijava odnosi, datum prijave i opis nepravilnosti koja se prijavljuje. Propisano je i da se prijava može podnijeti pisano bilo neposredno, putem pošte ili elektroničkim putem, te usmeno na zapisnik.

Uz članak 16.

Odredbom ovoga članka propisana je definicija unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

Uz članak 17.

Ovim člankom nameće se obveza poslodavcu da uspostavi odgovarajuće unutarnje kanale za prijavljivanje nepravilnosti i to za sva tijela javne vlasti i poslodavce u privatnom sektoru koji imaju više od pedeset zaposlenika. Nadalje, propisana je obveza imenovanja povjerljive osobe kao osobe koju je poslodavac odredio za zaprimanje prijave nepravilnosti i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti, zaštita prijavitelja nepravilnosti od štetne radnje te poduzimanje nužnih mjera s ciljem zaustavljanja štetnih radnji i otklanjanja njihovih posljedica, obveza čuvanja podataka zaprimljenih u prijavi od neovlaštenog otkrivanja, osim u izuzetnim okolnostima te poduzimanja mjera s ciljem otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi s prijavom nepravilnosti. Ujedno određivanjem osoba za zaprimanje informacija i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti, prijaviteljima nepravilnosti se neposredno omogućava prijava korupcije ili druge nezakonitosti te na taj način omogućuje provođenje postupka „zviždanja“ kod poslodavca, s obzirom da do sada „zviždači“ u većini tijela nisu bili upoznati s mogućnosti podnošenja unutarnjih prijava, već su prijave podnosili nadležnim tijelima kaznenog progona. Ujedno ovim člankom se propisuje da povjerljivu osobu imenuje čelnik tijela u tijelima javne vlasti te odgovorna osoba poslodavca, na sličan način na koji je regulirano imenovanje osobe za zaštitu dostojanstva radnika.

Uz članak 18.

Odredbama ovoga članka propisana je obveza za tijela javne vlasti i poslodavca u privatnom sektoru koji imaju više od pedeset zaposlenika, da svojim aktima, tj. pravilnikom ili nekim drugim općim aktom urede postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti te da isti trebaju biti javno dostupni osobama koje su u radnom odnosu, kao i drugim osobama prema ovom Zakonu kod poslodavca. Ujedno zakonodavac ostavlja mogućnost da i poslodavac sa manje od pedeset zaposlenih može pravilnikom ili drugim aktom urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, ali nije obavezan. Ujedno ovim člankom je izričito propisano da se aktima poslodavca ne smije smanjiti opseg prava ili uskratiti neko pravo prijavitelja nepravilnosti iz ovog Zakona te da, ako se to dogodi, isti nemaju pravni učinak. Nadalje, istaknuto je da opći akt, odnosno pravilnik kojim tijelo javne vlasti treba urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, za nepravilnosti koje se odnose na proračunska sredstva i/ili sredstva iz EU fondova treba biti u skladu s propisima koji uređuju područja upravljanja nepravilnostima vezanim uz proračunska sredstva i sredstva EU fondova.

Uz članak 19.

Odredbama ovog članka detaljnije je propisan postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti te su propisane obveze za povjerljivu osobu koja mora postupiti po prijavi nepravilnosti roku šezdeset dana od dana zaprimanja prijave, prijavu o nepravilnosti ovlaštenima za postupanje po sadržaju prijave (a ista tijela, osim nadležnih državnih odvjetništava, mogu biti i primjerice policija, Inspektorat rada, porezna uprava i sanitarna inspekcija), obavijestiti prijavitelja nepravilnosti na njegov zahtjev o tijeku i radnjama poduzetima u postupku i omogućiti mu uvid u spis te pisanim putem obavijestiti prijavitelja

nepravilnosti o ishodu postupka iz stavka 1. ovoga članka te čuvati podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama, osim ako to nije suprotno zakonu. Ujedno je ovim člankom predviđeno da povjerljive osobe u postupku prijavljivanja nepravilnosti ne smije biti stavljena u nepovoljan položaj.

Uz članak 20.

Odredbama ovog članka propisana je definicija vanjskog prijavljivanja nepravilnosti. Nadalje, ovim su člankom propisane pretpostavke koje se moraju ispuniti da bi se mogla podnijeti prijava nepravilnosti nadležnom tijelu, jer je intencija ovoga Zakona, kao i Preporuka Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014. godine da se prvotno provede postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, dok bi postupak vanjskog prijavljivanja nepravilnosti trebao biti izuzetan u Zakonom propisanim slučajevima, odnosno ako postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost, ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza (ista mogućnost je predviđena i kao razlog za razotkrivanje nepravilnosti zbog težine ugrožavanja javnog interesa, pa je prijavitelju ostavljeno na dispoziciju koji će kanal za prijavljivanje nepravilnosti koristiti), ako ne postoji mogućnost unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, ako prijavitelj nepravilnosti u postupku unutarnjeg prijavljivanja nije u roku obaviješten o rezultatima poduzetih radnji po prijavi ili nisu poduzete nikakve radnje kao odgovor na dostavljene informacije ili su mjere koje su poduzete bile neučinkovite, ako postoji bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja ne može osigurati zaštita identiteta prijavitelja nepravilnosti odnosno povjerljivost zaprimljenih informacija, ako postoji bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja ne može osigurati anonimnost prijavitelja nepravilnosti odnosno povjerljivost zaprimljenih informacija ili bi mogao biti stavljen u nepovoljan položaj, te ako prijavitelj nepravilnosti više ne obavlja poslove kod poslodavca.

Uz članak 21.

Odredbama ovoga članka propisano je da poslove nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti obavlja pučki pravobranitelj. Nadalje odredbama ovoga članka propisano je da pučki pravobranitelj kao nadležno tijelo zaprima prijavu nepravilnosti, ima zaštitnu ulogu za prijavitelje nepravilnosti jer ispituje pojedinačne prijave radi poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti potrebnih za zaštitu prava prijavitelja (što npr. podrazumijeva provođenje ispitnog postupka, odnosno traženje potrebnih podataka, informacija, objašnjenja, akata i druge dokumentacije), koordinativno je tijelo jer po potrebi prijave o nepravilnostima podnosi tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave, a iste se osim tijelima kaznenog progona mogu prosljediti i drugim nadležnim tijelima, izrađuje izvještaj kojim ocjenjuje jesu li ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava prijavitelja nepravilnosti, a to je obveza koju prema Zakonu o pučkom pravobranitelju pučki pravobranitelj vezano uz povrede temeljnih ustavnih prava i sloboda već radi. Nadalje pučki pravobranitelj kao nadležno tijelo prijavitelju nepravilnosti daje opće pravne informacije, tj. daje upute na koji način se mogu zaštititi prijavitelji nepravilnosti. Također pučki pravobranitelj kao nadležno tijelo u obvezi je

podnositi izvješća o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Hrvatskom saboru iz kojih bi trebalo biti vidljivo koliko su prijava nepravilnosti prijavitelji podnijeli, kako su ti postupci riješeni te druge pojedinosti, kako bi se omogućilo statističko praćenje postupaka vezanih uz podnesene prijave nepravilnosti te ukazalo na eventualne probleme u primjeni Zakona. Također se u ovom članku propisuje da se prijavitelj nepravilnosti može i izravno obratiti tijelima nadležnim za postupanje, koja su za takvo postupanje predviđena posebnim zakonima i uspostavljenim sustavima otkrivanja i postupanja po nepravilnostima (npr. posebni sustavi prijavljivanja nepravilnosti u području proračunskih sredstava i sredstava EU fondova).

Uz članak 22.

Odredbama ovoga članka propisano je da postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave nepravilnosti nadležnom tijelu i provodi se sukladno propisima koje primjenjuje pučki pravobranitelj te odredbama ovoga Zakona, a isto znači da se isti postupak ne provodi po pravilima Zakona o općem upravnom postupku, već se primjenjuje sui generis postupak koji primjenjuje pučki pravobranitelj sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju ili odredbama ovoga Zakona. Nadalje ovim člankom propisano je da je na zahtjev prijavitelja nepravilnosti nadležno tijelo dužno u roku od trideset dana od zaprimanja prijave nepravilnosti pružiti informacije prijavitelju nepravilnosti o tijeku i radnjama poduzetima u postupku te mu omogućiti uvid u spis predmeta te da je dužno bez odgađanja obavijestiti prijavitelja nepravilnosti o ishodu postupka iz stavka 1. ovog članka po njegovom okončanju.

Uz članak 23.

Odredbama ovoga članka propisano je što je razotkrivanje informacija te u kojim slučajevima postoji mogućnost javnog razotkrivanja informacija, kao izuzetak od postupaka unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja nepravilnosti i to bez prethodnog prijavljivanja nepravilnosti kod poslodavca ili nadležnog tijela, ali samo u izuzetnim situacijama ako za prijavitelja nepravilnosti postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost, od nastanka štete velikih razmjera ili od uništenja dokaza. Postupak razotkrivanja ili vanjskog prijavljivanja nepravilnosti predviđen je kao izuzetan postupak za prijavljivanje nepravilnosti i u Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“.

Uz članak 24.

Odredbama ovoga članka propisano je pravo na sudsku zaštitu prijavitelju nepravilnosti koji je pretrpio štetnu radnju koja je u uzročno-posljedičnoj vezi s podnesenom prijavom nepravilnosti. Predviđeno je da prijavitelj nepravilnosti sudsku zaštitu ostvaruje podnošenjem tužbe nadležnom sudu prema odredbama parničnog postupka, a sudsku zaštitu ima pravo ostvariti u rokovima koji su propisani radi ostvarivanja prava za naknadu štete prema odredbama Zakona koji uređuje obvezne odnose, dakle u subjektivnom roku od tri godine od

dana kad je prijavitelj saznao za štetnu radnju odnosno u objektivnom roku od pet godina od dana kada je štetna radnja prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta. Ujedno kako bi se prijavitelje nepravilnosti ohrabrilo na podnošenje prijave nepravilnosti ovim Zakonom je propisano da su prijavitelji nepravilnosti u postupcima sudske zaštite vezanim uz prijavljivanje nepravilnosti oslobođeni od plaćanja sudskih pristojbi.

Uz članak 25.

Odredbama ovoga članka propisana je stvarna nadležnost općinskih sudova u postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti. Radi olakšavanja pristupa sudu osobama koje smatraju da su prijavitelji nepravilnosti određena je izberiva (elektivna) mjesna nadležnost, pa tako tužitelj može podnijeti tužbu kod suda koji je za njega općemjesno nadležan, prema mjestu prebivališta ili boravišta tužitelja ili kod suda gdje se dogodila štetna radnja ili je nastupila štetna posljedica. Naglašeno je da postupak sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti treba biti hitan, kao što je i predviđeno Preporuka Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“ te da se u tim postupcima odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na radne sporove osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.

Uz članak 26.

Odredbama ovoga članka propisano je posebna pravna zaštita u povodu posebne tužbe čiji je sadržaj uređen ovim zakonom, a koja je odvojena od sudske zaštite radnika u „redovnim“ radnim sporovima (primjerice ne zahtjeva se prethodno pravovremeno obraćanje poslodavcu radi zaštite prava kao inače procesna pretpostavka za sudsku zaštitu radnika). Ovime se otklanjaju dvojbe o vrsti pravne zaštite za zviždače jer se jasno naznačuje da se predviđa sudska zaštita u posebnom postupku. Dvojbe mogu nastati na strani zviždača i na strani nadležnog suda osobito kada je riječ o situacijama u kojima se zaštita zviždača preklapa s redovnom zaštitom radnika (primjerice kad je štetna radnja nezakonita odluka o otkazu ugovora o radu).

Nadalje odredbama ovoga članka propisane su vrste tužbi za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, koje mogu biti sastavljene po istom principu kao i posebne tužbe za zaštitu od diskriminacije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije. U toj tužbi prijavitelj nepravilnosti može tražiti da se utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta štetna radnja (deklaratorna tužba za zaštitu prijavitelja nepravilnosti), da se zabrani poduzimanje i ponavljanje štetnih radnji te da se uklone posljedice štetnih radnji poduzetih prema prijavitelju nepravilnosti (kondemnatorna tužba za zaštitu prijavitelja nepravilnosti), da se prijavitelju nepravilnosti naknadi imovinska i neimovinska šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih ovim Zakonom (tužba za naknadu štete) te da se presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti iz razloga predviđenih u točkama 1. do 3. stavka 1. ovoga članka na trošak tuženika objavi u medijima (tužba za objavu presude kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti). Ujedno propisano je da presuda kojom se nalaže objava u medijima obvezuje nakladnika medija u kojem treba objaviti presudu.

Uz članak 27.

Radi jačanja procesnog položaja osobe koja podnosi posebnu tužbu (kako bi se zaštitila kao prijavitelj nepravilnosti), propisuje se mogućnost da se na strani prijavitelja nepravilnosti u postupak umiješa pučki pravobranitelj kao nadležno tijelo te organizacije, ustanove, udruge ili druge osobe koje se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije. Na sudjelovanje primjenjuju se standardna pravila o procesnoj intervenciji. Iznimno od tih pravila, sud neće dopustiti mijesanje bez pristanka prijavitelja nepravilnosti.

Uz članak 28.

Odredbama ovoga članka propisan je obrnut teret dokazivanja radi učinkovitije zaštite prijavitelja nepravilnosti, ako učini vjerojatnim da je stavljen u nepovoljan položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava ne samo iz klasičnog radnog odnosa već i ako obavlja druge poslove za koje je predviđena zaštita prema ovom Zakonu zbog podnesene prijave, što je ujedno i međunarodni standard za zaštitu „zviždača“, koji predviđaju i Preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“. Takva odredba u hrvatskom pravu nije novina te već postoji u odredbama Zakona o radu, u članku 135. stavku 2., u kojem stoji da 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.

Uz članak 29.

Kao i kod nekih drugih postupaka kod kojih je radi preventivnog djelovanja potrebno hitno urediti odnose među strankama, tako se i za poseban postupak predviđen ovim Zakonom propisuje mogućnost određivanja privremenih mjera u skladu s odredbama Ovršnog zakona, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano. Privremene mjere se mogu predložiti prije pokretanja, tijekom te nakon završetka sudskog postupka, sve dok ovrha ne bude provedena.

Uz članak 30.

Odredbama ovoga članka preciziraju se uvjeti pod kojima se može tražiti prijedlog za određivanje privremene mjere od strane suda radi odgode izvršenja pojedinih odluka poslodavca prema prijavitelju nepravilnosti zbog kojih je stavljen u nepovoljniji položaj, odnosno zabrana činjenja štetnih radnji, kao i otklanjanje posljedica koje su prouzrokovane štetnim radnjama. Ujedno odredbom ovog članka predviđen je i rok od osam dana, kod odlučivanja suda o prijedlogu za određivanje privremenih mjera od dana primitka prijedloga, kako bi se na taj način prijavitelje nepravilnosti hitno zaštitilo od nepovoljnog postupanja.

Ujedno propisano je da žalba protiv rješenja o određivanju privremene mjere ne odgađa provedbu privremene mjere.

Uz članak 31. i 32.

Odredbama ovih članaka propisuje se kažnjivost poslodavca pravne osobe, poslodavca fizičke osobe i odgovorne osobe poslodavca u pravnoj osobi, ako ne ispune standarde propisane ovim Zakonom vezane uz unutarnje prijavljivanje nepravilnosti. Navedeni standardi zaštite prijavitelja nepravilnosti su u skladu s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

Uz članak 33.

Odredbom ovog članka propisuje se sankcija za osobe koje zlouporabe pravo na prijavljivanje nepravilnosti.

Uz članak 34.

Ovim člankom je propisano da za prekršaje propisane ovim Zakonom, pored ovlaštenih tužitelja propisanih člankom 109. stavkom 1. Prekršajnog zakona, optužni prijedlog može podnijeti pučki pravobranitelj.

Uz članak 35.

Odredbom ovog članka propisano je obveza za pučkog pravobranitelja da u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovoga Zakona podnese na potvrdu Hrvatskome saboru Poslovník izrađen na temelju odredaba ovoga Zakona i drugih zakona kojima se uređuje njegova nadležnost. Odredbom ovog članka propisano je da su tijela javne vlasti i poslodavci u privatnom sektoru koji zapošljavaju najmanje pedeset zaposlenika dužni donijeti pravilnik ili drugi opći akt kojim će urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti te isti učiniti dostupnim osobama koje obavljaju poslove kod poslodavca, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona. Ujedno propisana je obveza za tijela javne vlasti i poslodavce u privatnom sektoru koji zapošljavaju najmanje pedeset zaposlenika da imenuju povjerljivu osobu, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Uz članak 36.

Odredbama ovog članka propisano je da ovaj Zakon stupa na snagu 1. siječnja 2020. godine, kako bi se uspostavili uvjeti za kvalitetnu provedbu zakona.

