

**REPUBLIKA HRVATSKA**

**MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

ANALIZA ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA TE UČINKOVITOSTI ZAŠTITE U PODRUČJU ZAŠTITE „ZVIŽDAČA“

Ministarstvo pravosuđa, 2016.

Sadržaj

[1. Uvodno razmatranje - pojam i društvena važnost „zviždača“ 3](#_Toc495402586)

[2. Međunarodna usporedba 5](#_Toc495402587)

[2.1. Međunarodni standardi zaštite „zviždača“ 5](#_Toc495402588)

[2.2. Različite implementacije zaštite „zviždača“ u državama članicama Europske unije 9](#_Toc495402589)

[2.3. Različite implementacije zaštite „zviždača“ izvan Europske unije 14](#_Toc495402590)

[2.3.1. Države jugoistočne Europe 14](#_Toc495402591)

[2.3.2. Zaštita „zviždača“ u ostalim državama svijeta 16](#_Toc495402592)

[3. Zaštita „zviždača“ u Republici Hrvatskoj 20](#_Toc495402593)

[4. Završna misao 36](#_Toc495402594)

# Uvodno razmatranje - pojam i društvena važnost „zviždača“

Kako bi se pristupilo izradi analize zakonodavnog i institucionalnog okvira te učinkovitosti zaštite „zviždača“, potrebno je razumjeti značenje tog pojma. To je važno s obzirom da se u javnosti pojam „zviždač“ često poistovjećuje s pojmovima kao što su „cinker“, „doušnik“, odnosno s drugima koji imaju negativne konotacije. Sam pojam „zviždač“ dolazi od prijevoda engleske riječi „whistleblower“. Postoje različite definicije „zviždača“, a najjednostavnije rečeno to je osoba koja u dobroj vjeri prijavljuje korupciju. Šire gledano to je osoba koja razotkriva povjerljive informacije povezane s određenom opasnošću, prijevarom ili kakvom drugom ilegalnom i neetičkom aktivnošću koje mogu naštetiti javnom interesu, a povezane s njegovim radnim mjestom, bilo da je riječ o javnom ili privatnom sektoru[[1]](#footnote-1) te takve aktivnosti prijavljuje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti. Ukratko, „zviždanje“[[2]](#footnote-2) je otkrivanje informacija o aktivnostima pojedinaca ili skupina koje štete ili mogu naštetiti javnom interesu.

„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.

„Zviždači“ su u demokratskim društvima posebno važni jer se omogućavanjem zviždanja štite temeljna ljudska prava, kao što su pravo na pristup informacijama, sloboda mišljenja i izražavanja misli te vladavina prava. U svim organizacijama, bilo javnim ili privatnim, postoji rizik od pojave nezakonitosti i nepravilnosti u nekom od koraka poslovnog procesa, koje mogu imati štetne učinke na čitavo društvo, a ljudi koji tamo rade su prvi koju to mogu uočiti. Stoga se tim osobama mora omogućiti da prijavljivanje nezakonitosti i nepravilnosti bez straha da zbog toga mogu trpjeti štetne posljedice.

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 dojave iznutra nemoguće otkriti.

U anketi koja je provedena 2010. godine u sklopu IPA 2007 projekta „Jačanje kapaciteta USKOK-a,“[[3]](#footnote-3) 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.

Pojedina međunarodna istraživanja pokazuju da je „zviždanje“ najvažniji razlog zašto su pojedine velike prijevare otkrivene, a što pokazuju i sljedeći podaci:

* 23% u privatnom sektoru (PwC 2014.),
* 42% u privatnom i javnom sektoru (ACFE 2014.),
* 49% u javnom sektoru (PwC 2010.).[[4]](#footnote-4)

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 te zaštitilo od osvete i drugih diskriminirajućih postupanja.

# Međunarodna usporedba

## Međunarodni standardi zaštite „zviždača“

Potreba zaštite „zviždača“ prepoznata je u brojnim *međunarodnim dokumentima i preporukama* kao što su:

* *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije* donesena je 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* donesena je 2001. godine, a Hrvatska ju je ratificirala 2003. godine. („Narodne novine”, Međunarodni ugovori broj 6/03). Članak 9. Konvencije 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* donesena je 1999. godine, a Hrvatska ju je ratificirala 2000. godine. („Narodne novine”, Međunarodni ugovori broj 11/00). Članak 22. Konvencije propisuje zaštitu osoba koje surađuju s pravosuđem te svjedoka, a u istom stoji da će svaka zemlja članica donijet 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.
* *Preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“[[5]](#footnote-5) -* Preporuke CM/Rec (2014) Odbora ministara o zaštiti „zviždača“ upućene su državama članicama Vijeća Europe. Njima se objašnjava važnost „zviždanja“ u zaštiti javnih interesa te njegova uloga 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“. Sama implementacija preporuka Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ biti će nadzirana i od strane GRECO-a[[6]](#footnote-6). Preporuke ističu sljedeće:

-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 prijava glede informacija koje su od javnog interesa,

- 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),

- uspostavljeni mehanizmi trebaju biti takvi da se po prijavljenim nepravilnostima postupa 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,[[7]](#footnote-7) ali se mogu dogovoriti drugačije,

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

- „zviždači“ imaju pravo na naknadu štete ako su istu pretrpili 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.

*Praksa Europskog suda za ljudska prava glede zaštite „zviždača“*

*Guja protiv Moldavije[[8]](#footnote-8)*

*Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* štiti »zviždače« kroz aspekt slobode govora (čl. 10.). Najpoznatiji slučaj Europskog suda za ljudska prava u pogledu zaštite »zviždača« je GUJA v. Moldova. Sud je u veljači 2008. u navedenom predmetu utvrdio povredu 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 .

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.

Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava zaključilo je da se dostavljanje informacija medijima u ovom slučaju može smatrati opravdanim jer su se podaci odnosili na pritisak koji su visoki političari vršili u odnosu na kaznene postupke koji su bili u tijeku. Europski sud za ljudska prava je utvrdio da je državni odvjetnik odavao dojam da je podlijegao političkom pritisku. U ovom slučaju Europski sud za ljudska prava je smatrao da je javnost imala pravo biti informirana o ovim pitanjima koja spadaju u okvir političke rasprave. Europski sud za ljudska prava je zauzeo stajalište da interes javnosti da bude informirana o nezakonitom radu u državnom odvjetništvu prevladava nad interesom zaštite tajnosti postupka. Imajući na umu važnost slobode izražavanja glede stvari od općeg interesa, prava državnih službenika i ostalih zaposlenika da prijave postojanje nezakonitih postupanja i zloporaba na radnom mjestu, kao i obvezu i odgovornost zaposlenika s obzirom na poslodavce kao i pravo poslodavaca da upravljaju svojim zaposlenicima, Europski sud za ljudska prava dolazi do zaključka da miješanje u pravo podnositelja zahtjeva na slobodu izražavanja, posebice pravo na širenje informacija, u konkretnom slučaju nije bilo nužno u demokratskom društvu. 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[[9]](#footnote-9)*

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. godine 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. Prema njezinom iskazu, u reklamnim brošurama za dom se nudi stručna njega kakva se praktično ne može pružati. U praksi, malobrojni njegovatelji nemaju dovoljno vremena za pacijente pa su nemoćne osobe dobrim dijelom prepuštene sami sebi. Tako su nepokretni pacijenti redovito satima ležali u vlastitom urinu i fekalijama, a zbog nedostatka vremena za njegu nisu bili ni hranjeni kako treba. To je u studenome 2003. utvrđeno 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. Unatoč tome, istraga protiv Vivantesa je obustavljena i nikada nije došlo do pokretanja sudskog postupka.

Tvrtka Vivantes je opovrgnula sve optužbe i otpustila Brigitte Heinisch. Ona se na to požalila 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. Tu je drugostupanjsku odluku kasnije potvrdio i Savezni sud za radno pravo. Brigitte Heinisch se potom u prosincu 2007. obratila i Ustavnom sudu, no on je odbio razmotriti njezin slučaj. Obrazloženje presude u korist poslodavca: Vivantes ima pravo štititi svoj ugled i zato je otkaz zaposlenici koja mu pokušava narušiti ugled - 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, navodi se u obrazloženju sudaca iz Strasbourga, otkaz Brigitte Heinisch zastrašujuće djeluje na sve druge zaposlenike koji se odluče na prijavljivanje nepravilnosti kod svog poslodavca.[[10]](#footnote-10)

## Različite implementacije zaštite „zviždača“ u državama članicama Europske unije

Na razini Europske komisije pojedine odredbe za zaštitu „zviždača“ postoje u dvije direktive: D Direktiva o zlouporabi tržišta 2014/57/EU[[11]](#footnote-11) te u Direktivi za sprječavanje pranja novca 2015/849/EU[[12]](#footnote-12). Međutim, sama zaštita „zviždača“ je na državama članicama koje trebaju uvažavati već spomenute preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine te preporuke iz Izvješća Europske komisije o suzbijanju korupcije u državama članicama Europske unije iz 2014. godine. U izvješću stoji kako je potrebno uspostaviti odgovarajuće mehanizme za zviždače kojima se kodificiraju procesi unutar javne uprave kako bi se dužnosnicima pružili kanali za prijavljivanje onoga što smatraju nepravilnostima ili čak nezakonitim postupcima koji mogu pomoći u prevladavanju problema s otkrivanjem koji su sastavni dio korupcije i drugih područja. Međutim, aktivnosti „zviždača“ suočene su s problemima s obzirom na opću nesklonost prijavljivanju takvih postupaka u vlastitoj organizaciji te zbog straha od osvete. U tom pogledu najvažnija je izgradnja kulture integriteta u svakoj organizaciji, podizanje svijesti i stvaranje učinkovitih mehanizama zaštite koji bi potencijalnim zviždačima pružili sigurnost.[[13]](#footnote-13)

Većina zemalja članica Europske unije, uključujući i Republiku Hrvatsku, nema posebne zakone o zaštiti „zviždača“, već se zaštita „zviždača“ pruža kroz odredbe pojedinih zakona kao što su Kazneni zakon, Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima. Međutim, zbog potrebe uvažavanja prethodno navedenih preporuka pojedine države članice počele su razmatrati sustav zaštite „zviždača“, pa je tako Irska 2014. godine donijela vlastiti zakon za zaštitu „zviždača“. Uz Irsku poseban zakon za zaštitu „zviždača“ imaju Rumunjska, Mađarska, parcijalno Belgija te Ujedinjeno Kraljevstvo. Slovenija i Luksemburg, iako nemaju poseban zakon za zaštitu „zviždača“, imaju po mišljenju Transparency Internationala[[14]](#footnote-14) vrlo razvijen sustav zaštite „zviždača“, a Nizozemska je nedavno donijela Zakon o “Kući za zviždače“.

Prvi sveobuhvatni zakon koji štiti „zviždače“ u državama članicama Europske unije *Public Interest Disclosure Act* 1998 (PIDA) donesen je u **Ujedinjenom Kraljevstvu** , a nadovezuje se na *Employment Rights Act* iz 1996., koji uređuje prava zaposlenika općenito. Zakon se odnosi na zaposlenike u svim područjima, od vladinih tijela, privatnog do neprofitnog sektora. Na temelju odredaba PIDA-e zaposlenik može sigurno otkriti nezakonitosti i nepravilnosti koje se odnose na kaznena djela, neispunjenje pravne obveze, krive presude, opasnost za javno zdravlje i sigurnost, opasnost za uništenje okoliša te namjerno prikrivanje informacija koje otkrivaju jednu od navedenih situacija. Ukoliko je „zviždač“ postao žrtva diskriminacije što uključuje i otkaz, na poslodavcu je pred sudom teret dokaza da razlozi za otkaz nemaju veze s „zviždanjem“, a ako je otkaz nezakonit mora odmah biti vraćen na posao. Zaposlenik koji je bio ugnjetavan zbog „zviždanja“ ima pravo na novčanu naknadu zbog pretrpljene štete. „Zviždač“ može nepravilnosti prijaviti interno, preko nadležnih tijela ili vanjskim putem preko članova parlamenta ili medija. PIDA je novelirana 2013., tako da od onda uključuje test „javnog interesa“. To znači da će „zviždač“ biti pravno zaštićen samo ako je prijavu nepravilnosti izvršio u javnom interesu, a ne kao što je bilo prije, u dobroj vjeri. Također pravna zaštita proširena je i u slučaju ugnjetavanja radnika od ostalih zaposlenika. Pojedinim državama poput Irske, Južne Koreje i Južnoafričke Republike PIDA je poslužila kao predložak za donošenje njihovih zakona. Iako je PIDA sveobuhvatan zakon, po mišljenju pojedinih nevladinih organizacija, ima nedostatke. Tako ne postoji specijalizirani sud za pritužbe „zviždača“, registar pritužbi na temelju PIDA-e nije javan, nepravilnosti pri upravljanju krupnim otpadom i zloupotreba ovlasti nisu pokrivene PIDA-om. Sustav zaštite „zviždača“ u Ujedinjenom Kraljevstvu je područje posebnog interesa za mnoge organizacije civilnog društva koje će taj sustav pratiti i davati preporuke za njegovo unapređenje.[[15]](#footnote-15) Značajne kritike na račun PIDA-e dala je nevladina organizacija *Blueprint*, koja je analizom utvrdila kako PIDA zadovoljava samo 37% u odnosu na 26 međunarodno priznatih standarda za zaštitu „zviždača“. Blueprint smatra da PIDA ne štiti zadovoljavajuće „zviždače“ od odmazde, da u zakonu nedostaju sankcije za menadžere i kolege koji ugnjetavaju „zviždače“, a nedostatak je i taj što po PIDA-i „zviždači“ da bi imali pravo na zaštitu prvo moraju pretrpjeti neku štetu.[[16]](#footnote-16)

**Rumunjska** je 2004. godine donijela sveobuhvatan zakon koji štiti „zviždače“, koji je pokrivao zaposlenike u javnom sektoru. Intencija je zakona zaštititi anonimnost „zviždača“, ako je isti postupao u dobroj vjeri. Zakonom mu se omogućuje praćenj tijeka pritužbe te osigurava pravo žalbe pred sudom. Po zakonu se može prijaviti širok krug nepravilnosti koji uključuju korupciju, zlouporabu položaja i ovlasti, političko pogodovanje, sukob interesa, zlouporabe u postupcima javne nabave. „Zviždač“ može prijavu izvršiti interno unutar institucije u kojoj je zaposlen ili eksterno, odnosno prema van, bilo preko nadležnih tijela bilo preko medija, sindikata, članova parlamenta. Iako je rumunjski zakon za zaštitu „zviždača“ jedan od najnaprednijih na svijetu, izostala je njegova provedba jer većina regionalnih institucija nije implementirala njegove odredbe te nije nakon 2004. bilo nikakvog napretka na razvoju zakona.[[17]](#footnote-17)

**Mađarska** ima sveobuhvatan zakon koji štiti „zviždače“ (*Act on the Protection of Fair Procedures*) iz 2010. godine. Isti zabranjuje odmazdu odnosno diskriminatorna postupanja prema zaposlenicima u javnom i privatnom sektoru, kao i prema vlasnicima malih i srednjih poduzeća koji prijave nezakonitosti vezane uz korištenje javnih sredstava, imovine, upravnih radnji i javne nabave. Zakon omogućuje prijavu nezakonitosti poslodavcu, agenciji koja nadzire poslodavca ili antikorupcijskoj agenciji. Osigurava zaštitu anonimnosti „zviždača“, a poslodavac mora dokazati da štetne posljedice koje trpi „zviždač“ nisu povezane s prijavom nezakonitosti. Odredbe za zaštitu tajnosti podataka se ne primjenjuju ako je prijava nezakonitosti izvršena u dobroj vjeri. Međutim, Mađarska nema agenciju odnosno tijelo koje bi nadziralo provedbu zakona i zaprimalo pritužbe „zviždača“ te je stoga potrebno pojačati institucionalni okvir za provedbu Zakona za zaštitu „zviždača.“[[18]](#footnote-18)

U **Belgiji** ne postoji poseban zakon kojim se uređuje zaštita zviždača te zaštita zviždača nije jedinstveno uređena. Na federalnoj i flamanskoj razini Vlade postoje određeni oblici pravne zaštite zviždača. Flamanski zakon iz 2004. štiti zviždače u javnom sektoru. Predviđene su dvije razine prijave. Prijava nepravilnosti podnosi se nadređenom, a ako je nadređeni uključen u nepravilnosti ili nije reagirao, Flamanskoj unutarnjoj kontroli (IAVA). Ako zaposlenik trpi ili se boji odmazde, može se obratiti Flamanskom pravobranitelju. Javni službenici imaju obvezu obavijestiti državnog odvjetnika ako smatraju da će ih njima nadređena osoba ometati u podnošenju prijave. Važno je istaknuti da se potiče zviždanje na unutarnjoj razini prije nego se informiraju nadležna tijela. Slični način zaštite prisutan je na federalnoj razini Vlade preko Zakona za zaštiti zviždača iz 2013. godine, ali prigovara mu se komplicirani postupak zaštite. U Belgiji je nedostatak što ne postoji specijalizirana agencija za borbu protiv korupcije. Također, ne postoji ni zakon kojim se posebno reguliraju pitanje zviždača u privatnom sektoru.

Iako **Slovenija** nema poseban zakon za zaštitu „zviždača“, Zakon o integritetu i suzbijanju korupcije predviđa odredbe za zaštitu „zviždača“ u javnom i privatnom sektoru. Zakon štiti „zviždače“ ako su prijavu nepravilnosti izvršili u dobroj vjeri. Zakon sadrži mnoge međunarodne standarde za zaštitu „zviždača“, kao što su zaštita njihove anonimnosti, unutarnje i vanjske kanale za prijavu nepravilnosti, širok krug pravnih lijekova za zaštitu, traženje naknade štete, prenošenje tereta dokaza na poslodavca. Provedbu zakona nadzire Komisija za sprječavanje korupcije koja može „zviždaču“ dati status zaštićenog svjedoka. Uz to, zaštita državnih službenika kao „zviždača“ propisana je i Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom koji sadrže odredbu za zaštitu od odmazde osoba koje prijave nepravilnosti.[[19]](#footnote-19)

**Irska** je prije donošenja posebnog zakona za zaštitu „zviždača“ 2014. godine imala parcijalni sustav zaštite „zviždača“ kao i većina država Europske unije. Kao što je prethodno navedeno Irska je odlučila donijeti poseban zakon za zaštitu „zviždača“ 2014. godine, a isti u velikom dijelu preuzima odredbe PIDA-e iz Ujedinjenog Kraljevstva. Tako je motivacija „zviždača“ za podnošenje prijave nebitna ako se radi o javnom interesu. Uz standardne nepravilnosti koje se mogu prijaviti zakon pokriva i nepravilnosti počinjene iz krajnje nepažnje te loše upravljanje. Zakon uvažava preporuke Vijeća Europe iz 2014. pa tako omogućuje da „zviždač“ podnese tužbu protiv treće osobe koja ga neosnovano diskriminira, a u slučaju progona za kaznena djela može tražiti sudsku zaštitu . Zakonom je predviđena posebna osoba za zaprimanje prijave, a tu je i poseban sudac koji zaprima prijave vezane za zaštitu nacionalne sigurnosti te druga osjetljiva područja. Transparency International Irske igra aktivnu ulogu u unapređenju sustava zaštite „zviždača“, a analiza će biti napravljena 2017. godine.[[20]](#footnote-20) U prvom razdoblju provedbe PIDA-e od lipnja 2014. do listopada 2015. postotak registriranih „zviždača“ povećao se za 160%.[[21]](#footnote-21)

U **Luksemburgu** ne postoji poseban zakon kojim se uređuje zaštita zviždača. Međutim, izmjenama iz 2011. godine u Zakon o radu i Zakon o državnoj službi unesene su odredbe kojima se štiti radnike u privatnom i javnom sektoru koji prijave korupciju, trgovanje utjecajem i zlouporabu položaja. Ako je radnik otpušten, može se žaliti sudu nadležnom za radne sporove. Poslodavac mora dokazati da je otkazivanje uvjetovano objektivnim razlozima, a ne prijavom koju je zaposlenik podnio. Radnici mogu prijaviti nepravilnosti nadređenoj osobi, državnom odvjetništvu ili odgovarajućoj regulatornoj agenciji. Zaštita zviždača koji bi se obratili medijima, nevladinim organizacijama ili subjektima izvan radnog okruženja nije predviđena. Organizacije civilnog društva imaju značajnu ulogu u području zaštite „zviždača“ te na tom području surađuju s Vladom Luksemburga.[[22]](#footnote-22)

**Nizozemska** je u srpnju 2015. godine usvojila Zakon „o kući za za zviždače“ (House for Whistleblowers Bill). Namjera je zakona da „Kuća za zviždače“ postane središnje tijelo kojem „zviždači“ mogu podnositi prijave o nezakonitostima, koje će provoditi istrage te koje će štiti „zviždače“, koji zbog svojih prijava budu diskriminirani. Predviđeno je da to tijelo bude neovisno, a njezini članovi imenuju se od strane parlamenta. Javna tijela i tvrtke su u obvezi donijeti unutarnje procedure za prijavu nepravilnosti. Ako „zviždač“ ne bude u mogućnosti dobiti zaštitu unutar tijela u kojem je zaposlen, ima mogućnost obratiti se „Kući za zviždače“. Mnoge nevladine organizacije izrazile su sumnju zbog načina na koji se ustrojava „Kuća za zviždače“, ali usprkos tome sam Zakon „o kući za zviždače“ privukao je mnogo medijske pažnje.[[23]](#footnote-23)

## 2.3. Različite implementacije zaštite „zviždača“ izvan Europske unije

### 2.3.1. Države jugoistočne Europe

Analizirajući zakonodavni okvir deset država jugoistočne Europe, razvidno je da je glede zaštite „zviždača“ u zadnjih deset godina učinjen vidljiv pomak, U većini država od 2013. godine do danas unaprijeđen je zakonodavni okvir te su predloženi posebni zakoni za zaštitu „zviždača“ a tri države (Bosna i Hercegovina, Kosovo[[24]](#footnote-24) i Srbija) su donijele posebne zakone za zaštitu „zviždača“. Veliku ulogu pri tome imale su uz vladine institucije i organizacije civilnog društva.

**Albanija** je u lipnju 2016. godine usvojila zakona za zaštitu „zviždača“ koji pruža zaštitu zviždača u javnom i privatnom sektoru. Zakon o zaštiti zviždača je izgrađen na dva stupa: prvi stup predviđa novi pravni postupak kojim se istražuje prijava u vezi s navodnim koruptivnim činom; drugi stup predviđa zaštitne mjere za „zviždača“ u svakoj organizaciji, od izravnih i neizravnih osveta ili prijetnji, diskriminirajuće, disciplinske ili druge prirode.

**Bosna i Hercegovina** je 2013. godine donijela poseban zakon za zaštitu zviždača[[25]](#footnote-25) koji pokriva zaposlene u javnom sektoru na državnom nivou. Zakon propisuje uvjete za dobivanje statusa „zviždača“ te predviđa izvansudsku i sudsku zaštitu za „zviždače“. Do sada je Vlada BIH pružila zaštitu dvojici zaposlenika koji su prijavili financijske nepravilnosti u državnim institucijama. Nedostatak je zakona što „zviždačima“ ne pruža zaštitu na nižim razinama javne vlasti.

**Bugarska** je 2014. radila na nacrtu zakona za zaštitu „zviždača“. U glavnom gradu Sofiji je 2013. uspostavljen sustav za zaštitu „zviždača“ na lokalnom nivou putem kojeg su se mogle zaprimati nepravilnosti u radu gradske administracije.

**Kosovo** je 2011. godine usvojilo zakon kojem je cilj zaštita zaposlenika u javnom i privatnom sektoru koji prijavljuju nezakonite aktivnosti. Međutim, zakon ne sadrži mnoge odredbe koje se u međunarodnoj praksi smatraju korisnima za „zviždače“.

**Makedonija** je 2014. predložila novelu antikorupcijskog zakona iz 2014. godine kojim bi se uspostavio sustav za zaštitu „zviždača“ zaposlenih u vladinim tijelima te tvrtkama.

**Moldavija** je 2013. izradila nacrt za zaštitu javnih zaposlenika od odmazde te nacrt procedura za prijavu nepravilnosti. Iste godine Agencija za borbu protiv korupcije donijela je vlastite propise za zaštitu „zviždača“ koji se odnose na njihove zaposlenike.

**Crna Gora** je u 2014. godini donijela novi antikorupcijski zakon koji sadrži odredbe za zaštitu „zviždača“ u javnom i privatnom sektoru. U 2013. odmazda prema „zviždačima“ postala je kazneno djelo.

**Rumunjska** od 2004. nije donijela nikakva poboljšanja glede antikorupcijskih zakona u javnom sektoru. Vlada nadalje prati slučajeve zaštite „zviždača“, kao i provedbu antikorupcijskih aktivnosti.

**Srbija** je 2014. donijela sveobuhvatan poseban zakon za zaštitu „zviždača“[[26]](#footnote-26) uvažavajući Preporuke Vijeća Europe iz 2014 godine. Intencija zakona je zaštita svih zaposlenika od odmazde, uključujući i prijašnje zaposlenike. Status „zviždača“ ne priznaje se jedino ako se traži neka nezakonita povlastica. Ako se „zviždaču“ na njegovu prijavu nezakonitosti unutar institucije ogluše, može s prijavom nezakonitosti ići u javnost. Unutar institucije određena je osoba koja po prijavljenoj nepravilnosti mora postupiti u roku 15 dana. Sudovi postupaju žurno po prijavi nezakonitosti od strane osobe koja je u statusu „zviždača“, a postupci se vode pred sucima koji su specijalizirani za takve slučajeve. Nedostatak Zakona je što ne propisuje kaznenu odgovornost za osobe koje vrše štetne radnje prema „zviždačima“, a neki smatraju da Zakonom nisu uređene procedure za „zviždanje“, nije riješeno pitanje tereta dokaza, a nije predviđena niti novčana naknada za „zviždače.“[[27]](#footnote-27)

Iako prethodno navedene države ne reguliraju zaštitu „zviždača“ na jednak način, generalno se mogu izvući slijedeći zaključci:

* iako je percepcija da se institucije u državama članicama trude da jače zaštite „zviždače“ i dalje je mogućnost odmazde i diskriminatornog postupanja prema „zviždačima“ raširena,
* nema dovoljno informacija o poduzetim aktivnostima povodom prijave nepravilnosti od strane „zviždača“, a ne postoje niti statistički podaci o istima,
* nedostaju specijalizirane institucije za zaštitu „zviždača“,
* nema dovoljno informacija o percepciji javnosti glede „zviždanja“, a zbog toga to može biti štetno za daljnji razvoj sustava zaštite „zviždača“,
* zakoni i mehanizmi za zaštitu „zviždača“ u mnogim državama ne razlikuju „zviždače“ kao osobe koje prijavljuju nezakonitosti na radnom mjestu od „svjedoka“ tj. osoba koje prijavljuju kaznena djela,
* nedostaje suradnja sa nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom „zviždača“, kao i financijska potpora istima.[[28]](#footnote-28)

### 2.3.2. Zaštita „zviždača“ u ostalim državama svijeta

Vođeni preporukama međunarodnih i nevladinih organizacija mnoge su države u svijetu poboljšale sustav zaštite „zviždača“. Od 2010. godine novi zakoni za zaštitu „zviždača“ doneseni su u Australiji, Bosni i Hercegovini, Srbiji, Francuskoj, Indiji, Irskoj, Italiji, Jamajci, Kosovu, Luksemburgu, Maleziji, Malti, Peruu, Slovačkoj, Sloveniji, Južnoj Koreji, Ugandi, Sjedinjenim Američkim Državama te Zambiji, a više od 40 država razmatra donošenje novih zakona za zaštitu „zviždača“, koji bi bili napredniji i od najboljih zakona država članica G20.[[29]](#footnote-29)

Nevladina udruga za promicanje slobode govora Blueprint[[30]](#footnote-30) izradila je analizu zaštite „zviždača“ u najrazvijenijim državama svijeta, odnosno članicama G20 te je u istima uočila značajne nedostatke u zaštiti „zviždača“. Zaključili su da posebnu pozornost treba obratiti na:

* sustav prijave nepravilnosti preko tri kanala (unutarnji, nadležnim tijelima, vanjski), koji uključuje jasne procedure za prijavu nepravilnosti izvan sustava putem medija, članova parlamenta, nevladinih organizacija i sindikata gdje je potrebno,
* zaštitu anonimnosti „zviždača“ tako da nezakonitosti i nepravilnosti može prijaviti revizorima i nadležnim tijelima bez straha od osvete,
* unutarnje procedure za prijavu nepravilnosti u javnim i privatnim tijelima koji trebaju štiti „zviždače“,
* nezavisne agencije koje trebaju istraživati prijave i pritužbe „zviždača“,
* transparentno i odgovorno provođenje „zakona“ za zaštitu „zviždača“.

Također, naglašena je potreba bolje zaštite „zviždača“ u privatnim tvrtkama gdje im je potrebno zaštiti anonimnost te donijeti sankcije za osobe koje ih diskriminiraju zbog izvršenih prijava. Nadalje, unutar javnih i privatnih tijela treba promicati sustav dobrog upravljanja.[[31]](#footnote-31)

U nastavku analize ukazat ćemo na pojedine države u svijetu za koje se po međunarodnim istraživanjima smatra da imaju najbolji sustav zaštite „zviždača“.

**Sjedinjene Američke Države** imaju mnogo zakona i institucija koje štite „zviždače“ na federalnom i državnom nivou, a važan doprinos zaštiti „zviždača“ daju i nevladine organizacije. Najvažniji federalni zakoni su: Whistleblower Protection Act, The Whistleblower Protection Enhancement Act, the Sarbanes-Oxley Act and the Dodd-Frank Act (Wall Street Reform and Consumer Protection Act). Značajan je i False Claims Act iz 1863. godine (tzv. Lincolnov zakon). Posljednji omogućuje građanima da podnesu tužbu ako smatraju da su vladina sredstva kroz nabavu zloupotrebljena, te ako je prijava osnovana na osnovu njihovog rizika i truda imaju pravo na novčanu naknadu. Zbog velike količine zakona postoje poteškoće u provedbi istih posebno glede privatnog sektora.

Wistleblower Protection Act koji je donesen 1989. obuhvaća zaposlene u javnom sektoru, odnosno zaposlenike federalne vlade, bivše zaposlenike te kandidate za posao. „Zviždač“ može prijaviti svaku informaciju za koju ima razloga vjerovati da dokazuje kršenje zakona i propisa ili loše upravljanje, rasipanje sredstava, zloupotrebu položaja. Prijava nezakonitosti ne mora biti podnesena točno određenom tijelu da bi bila zaštićena. „Zviždaču“ se pruža zaštita od diskriminacije i odmazde te ima pravo na povratak na posao, naknadu štete i troškova, a predviđene su i sankcije za osobe koje vrše diskriminaciju. Zakon je noveliran 2012. godine Whistleblower Protection Enhancement Act-om kojim su zatvorene rupe koje su obeshrabrivale „zviždače“ da prijavljuju, a proširio se i broj nezakonitosti i nepravilnosti koje se mogu prijaviti.

Sarbanes-Oxley Act and the Dodd-Frank Act pružaju zaštitu „zviždačima“ koji rade u privatnom sektoru, ali im je nedostatak što pokrivaju samo zaposlene, uključujući izvođače i kooperante koji rade ili su povezani s dioničkim društvima. Nezakonitosti koje se mogu prijaviti uključuju prijevare u transakcijama, kršenje kriterija za izlazak kompanije na burzu itd. Prijava se može podnijeti nadležnom federalnom tijelu, članu Kongresa, nadređenoj osobi, internoj kontroli kompanije, a postoji mogućnost ulaganja prigovora nadležnom tijelu (Secretary of Labour) te mogućnost pokretanja civilne parnice. „Zviždači“ su zaštićeni od diskriminacije i odmazde, predviđene su sankcije za prekršitelje, a „zviždači“ imaju pravo povrata na posao, naknadu štete i troškova.

Posebni zakoni za zaštitu „zviždača“ postoje na razini saveznih država. Problem je nadalje zaštita „zviždača“ u sigurnosnim agencijama (NSA, CIA), gdje je prijava nezakonitosti moguća unutar agencije, ali ne i prema van.[[32]](#footnote-32)

**Republika Koreja** ima poseban zakon za zaštitu „zviždača“ donesen 2011. godine: „Act on the Protection of the Public Interest Whistleblowers“. Smatra se jednim od najsveobuhvatnijih zakona na svijetu, a njime je predviđena i novčana naknada „zviždačima“ zaposlenim u javnom i privatnom sektoru, ako su prijavljene nezakonitosti povezane sa zaštitom sigurnosti, zdravlja, okoliša, potrošača, tržišnog natjecanja. Zaštita „zviždača“ u Republici Koreji postoji od donošenja Zakona o antikorupciji iz 2005. godine. Nezakonitosti se mogu prijaviti Komisiji za antikorupciju (ACRC), koja obavlja funkciju Komisije za borbu protiv korupcije i pravobranitelja. Komisija zaprima prijave te ih šalje dalje na postupanje nadležnim tijelima, a povratno obavještava „zviždače“ i pruža im zaštitu. Ako je prijava „zviždača“ pridonijela povratu novca ili naknade štete, isti može zatražiti novčanu kompenzacijsku naknadu koja varira od 4% do 20% ukupnog iznosa, odnosno do dva milijuna dolara.[[33]](#footnote-33)

# Zaštita „zviždača“ u Republici Hrvatskoj

Uvažavajući preporuke antikorupcijskog izvješća Europske komisije iz 2014. godine u kojem stoji da je potrebno pojačati učinkovitost zaštite „zviždača“[[34]](#footnote-34) te preporuke Vijeća Europe iz 2014. godine o zaštiti „zviždača,“[[35]](#footnote-35) Republika Hrvatska je u Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine, br. 26/15) posebnu pozornost odlučila posvetiti upravo toj skupini ljudi.

Tako Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, br. 79/15), unutar sektorskog područja 5.2.1. Pravosuđe, u okviru mjere: „Jačanje sustava prijave koruptivnog ponašanja i uređenje zakonskog okvira za zaštitu zviždača“, sadrži aktivnost: „Izrada analize zakonodavnog i institucionalnog okvira te učinkovitosti zaštite u području zaštite »zviždača«“. Ujedno i Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. godine predviđa istu aktivnost.

Ujedno Nacrt Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, br. 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.

Republika Hrvatska nema poseban zakon za zaštitu „zviždača“, već je osobama koje prijavljuju korupciju i nepravilnosti određena zaštita pružena kroz odredbe pojedinih zakona (Kaznenim zakonom, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radu, Zakonom o trgovini, Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakonom o zaštiti tajnosti podataka, Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru te odredbama za zaštitu svjedoka u Zakonu o kaznenom postupku).

Dakle, osobama koje prijave korupciju kroz odredbe pojedinih zakona osigurana je: kaznenopravna zaštita, zaštita od otkaza na radu, zaštita od diskriminacije zviždača nakon prijave, zaštita od zlostavljanja od strane poslodavca, zaštita od prijetnje otkazom, anonimnost zviždača, zaštita od optužbi za odavanje službene i poslovne tajne u određenim slučajevima, zaštita identiteta unutarnjih revizora i drugih osoba uključenih u financijsko upravljanje i kontrole prilikom prijavljivanja prijevara i nepravilnosti.

Nadalje, jedno od važnih pitanja zaštite „zviždača“ je osiguravanje povjerljivost prijave „zviždača“ te garantiranje njegove anonimnost. Hoće li se anonimnost moći u potpunosti zaštiti, pitanje je koje zavisi od slučaja do slučaja. Naime, od činjeničnog stanja svakog pojedinog predmeta zavisi da li će dokazivanje kaznenog djela biti moguće bez sudjelovanja osobe koja je prijavila kazneno djelo u svojstvu svjedoka u kaznenom postupku. No, i u kaznenom postupku, ukoliko su ispunjeni uvjeti iz članka 294. st. 1. Zakona o kaznenom postupku, takav svjedok može biti ispitan kao tzv. ugroženi svjedok kojim mu se načinom ispitivanja jamči zaštita identiteta i eventualno poseban način ispitivanja. Ukoliko bi „zviždač“ imao status ugrožene osobe ili zaštićenog svjedoka, onaj tko bi neovlašteno drugome priopćio, predao ili objavio podatke o identitetu te osobe, sukladno članku 308. Kaznenog zakona, počinio bi kazneno djelo otkrivanja identiteta ugrožene osobe ili zaštićenog svjedoka. DORH je stajališta da je zakonodavac s jedne strane predvidio mogućnost zaštite identiteta i posebnog načina ispitivanja „zviždača“ u kaznenom postupku, a s druge strane kazneni progon onih osoba koje bi na neki od naprijed opisanih načina povrijedili zakonske odredbe koje štite „zviždače“ i na taj način je osigurana adekvatna i postupovna i materijalna kaznenopravna zaštita „zviždača“.

Vezano za zaštitu „zviždača“, odredba članka 117. stavka 3. Zakona o radu propisuje da obraćanje 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. No, kako postupanje protivno navedenoj odredbi nije prekršajno sankcionirano Zakonom, radnik koji je dobio neopravdani otkaz može zahtijevati sudsku zaštitu prava iz radnog odnosa u skladu s odredbama članka 133. Zakona, budući da je utvrđivanje nezakonitosti otkaza isključivo u sudskoj nadležnosti. U tom slučaju teret dokaza o opravdanosti otkaza prelazi na poslodavca, koji mora dokazati da radnik nije dobio otkaz zbog podnesene prijave o korupciji.

Iz toga proizlazi da određeni kriteriji za zaštitu „zviždača“ iz preporuka Vijeća Europe i organizacije Blueprint, kao što su zaštita od otkaza i zlostavljanja, zaštita anonimnosti, obrnuti teret dokaza, već postoje u hrvatskom pravnom sustavu. Odgovarajuća zaštita im je pružena bilo da su zaposleni u javnom ili privatnom sektoru.

Međutim, niti jednom odredbom nije izričito definiran pojam „zviždač“, već se pod tim pojmom smatra osoba koja u dobroj vjeri prijavljuje korupciju pa stoga nije niti razvidno kad osoba koja prijavljuje korupciju dobiva status „zviždača“. Isti termin lako se može poistovjetiti s terminom „ugroženog svjedoka“ iz Zakona o kaznenom postupku, a isti ne treba postupati u dobroj vjeri kao „zviždač“.

Glede kanala za zaštitu „zviždača“, po zaprimljenim očitovanjima od nadležnih tijela razvidno je da većina njih nema uspostavljene unutarnje kanale, odnosno procedure za prijavu nezakonitosti. Pozitivan primjer je Carinska uprava unutar Ministarstva financija koja na vlastitoj stranici navodi upute za prijavu korupcije unutar tijela, koje uključuju broj telefona za prijavu te obrazac za prijavu korupcije.[[36]](#footnote-36)

Korupcija se u Republici Hrvatskoj može prijaviti kao i svako kazneno djelo nadležnim tijelima kaznenog progona te besplatno telefonom, telefaksom ili putem elektroničke pošte.[[37]](#footnote-37) Represivni dio, odnosno istraživanje koruptivnih aktivnosti u nadležnosti je specijalnih pravosudnih tijela, PNUSKOK-a i USKOK-a, koji uz uskočke sudove čine tzv. „uskočku vertikalu“. Postupanja s manje značajnim koruptivnim kaznenim djelima u nadležnosti su redovnih pravosudnih tijela. Ujedno i stranica Ministarstva pravosuđa sadrži podrubriku antikorupcija na kojoj se nalaze kontakti i upute za prijavu nezakonitosti i nepravilnosti.[[38]](#footnote-38)

Vanjsko „zviždanje“, odnosno „zviždanje“ prema javnosti nije propisano zakonskim odredbama. Usprkos tome značajnu ulogu u zaštiti „zviždača“ odigrali su mediji, preko kojih su „zviždači“ informirali javnost o korupciji i nezakonitosti unutar tijela iz kojih dolaze. Poznati su slučajevi Ankice Lepej,[[39]](#footnote-39) Vesne Balenović,[[40]](#footnote-40) Jasmine Jovev,[[41]](#footnote-41) itd.

U Republici Hrvatskoj trenutačno, nema posebne institucije koja bi se bavila zaštitom „zviždača“, tj. istraživanjem njihovih prijava. Pojedine nevladine organizacije, kao što su udruge „Zviždač“, GONG, Transparency International Hrvatska, Kuća ljudskih prava, pružaju podršku i savjete osobama koje prijavljuju nepravilnosti i nezakonitosti, tj. „zviždačima“.

Ministarstvo pravosuđa zaduženo je za analizu institucionalnog i zakonodavnog okvira, načina prevencije i zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju te stoga periodično provodi analizu. Prethodna analiza izrađena je 2013. godine, ali očitovanja koja je Ministarstvo pravosuđa zaprimilo od nadležnih tijela i organizacija civilnog društva nisu predstavljala odgovarajuću podlogu za izradu kvalitetne analize.

Nadalje, u cilju podizanja razine transparentnosti, etike i integriteta u cjelokupnom društvu, Vlada Republike Hrvatske donijela je Etički kodeks državnih službenika, kojim je propisala pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih moraju postupati državni službenici prilikom obavljanja službe. Kako je prethodno u analizi opširnije opisano, Etičkim kodeksom je uspostavljen institucionalni okvir koji omogućuje prijavljivanje slučajeva korupcije i unaprjeđenje etičkih načela.

*Zakonodavni okvir*

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014) 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 „zviždanje“ proizlazi upravo iz tih prava.

Republika Hrvatska nema poseban zakon koji bi štitio „zviždače“, 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,
* 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 ”zviždača” u hrvatskom pravu uređena je odredbama slijedećih propisa:

Kazneni zakon („Narodne novine” broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15)

Zabranjuje se otkazivanje ugovora o radu osobama koje prijavljuju korupciju i takvo se ponašanje kažnjava s do tri godine zatvora. Istom kaznom kažnjava se i poslodavca koji ne izvrši pravomoćnu sudsku odluku kojom je odlučeno o vraćanju radnika na posao.

Članak 131.

* stavak 1.- Tko otkaže 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.

Članak 131.

* stavak 3. - Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko ne izvrši pravomoćnu sudsku odluku kojom je odlučeno o vraćanju radnika na posao.

Osim navedenog, Kazneni zakon je predvidio zaštitu „zviždača“ od kaznenog progona u slučajevima u kojima je došlo do otkrivanja klasificiranih podataka čiji je sadržaj suprotan ustavnom poretku Republike Hrvatske ili podatak koji je označen tajnim radi prikrivanja kaznenog djela, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti te drugih oblika nezakonitog postupanja u državnim tijelima, budući da je u članku 87. točka 12. Kaznenog zakona propisano da se takav podatak ne smatra tajnim podatkom. Također, Kazneni zakon je u članku 262., koji se odnosi na kazneno djelo odavanja ili neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne, u stavku 3. propisao da nema tog kaznenog djela ako je ono počinjeno u pretežito javnom interesu, te je u stavku 2. članka 300. Kaznenog zakona, koji se odnosi na odavanje službene tajne, propisano da nema kaznenog djela odavanja službene tajne ako je ono počinjeno u pretežito javnom interesu.

Zakon o trgovini („Narodne novine”, broj 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13,30/14)

Sudjelovanje u postupku protiv poslodavca, bilo zbog povrede zakona, kolektivnog ugovora ili pravilnika, ne može biti razlog za otkaz, kao ni obraćanje radnika tijelima državne vlasti zbog sumnje na korupciju. Ista pravila vrijede i za države službenike, kao i za službenike i namještenike u lokalnoj samoupravi.

Članak 57.

* stavak 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.
* stavak 4.- Obraćanje 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.
* stavak 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.

Zakon o radu („Narodne novine“, broj 93/14)

Odredba članka 117. stavka 3. Zakona izrijekom propisuje da obraćanje 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. Zaštita radnih prava radnika osigurava se u sudskim postupcima na način da radnik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa može u roku od petnaest dana od dostave odluke kojom je povrijeđeno njegovo pravo, odnosno od saznanja za povredu prava, zahtijevati od poslodavca ostvarenje toga prava. Ako poslodavac u roku od petnaest dana od dostave zahtjeva radnika ne udovolji tom zahtjevu, radnik može u daljnjem roku od petnaest dana zahtijevati zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom. Pri tom je odredbama članaka 135. stavak 2. i 3. Zakona, posebna zaštita „zviždača“ propisana prenošenjem tereta dokazivanja u pokrenutom radnom sporu s radnika, odnosno tužitelja na poslodavca, odnosno tuženika. Tako u slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, a što je dovelo do povrede nekog od prava radnika iz radnog odnosa ili otkaza, 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 i da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa, odnosno da je imao zakonit i dopušten razlog za otkaz ugovora o radu.

Članak 117.

* stavak 3.- Obraćanje 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.

Članak 135.

* stavak 2.- 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.

Zakon o državnim službenicima („Narodne novine” broj 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)

Državni službenici, kao i službenici i namještenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji prijave sumnje na korupciju, zaštićeni su zakonom od svih oblika zlostavljanja, uključujući i od ograničavanja njihovih službeničkih i namješteničkih prava. Člankom 14.a navedenog Zakona propisano je pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju i to: pravo na zaštitu od neopravdanog prestanka državne službe za državnog službenika koji se obrati zbog opravdane sumnje na korupciju odnosno podnese prijavu o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima. Ujedno 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 ovim Zakonom te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja, a protiv rukovodećeg državnog službenika koji postupa protivno tome čelnik tijela je dužan pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti. Znači, nadređeni koji postupa protivno tim pravilima izlaže se riziku stegovnog postupka zbog teške povrede službene dužnosti. Također, državni službenik je obvezan prijaviti sumnju na korupciju, a zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti te inicira pokretanje stegovnog postupka.

Članak 14a.

* stavak 1.- 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.
* stavak 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.
* stavak 3. Čelnik tijela dužan je pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti protiv rukovodećega državnog službenika koji postupa protivno stavku 2. ovoga članka.
* stavak 4. Zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti.

Radi cjelovitije zaštite, Zakonom su utvrđene i teške povrede službene dužnosti (članka 99. točka 8.,9. i 10.), a koje se odnose na zaštitu tzv. „zviždača“ i to:

* povreda prava na zaštitu anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju te
* ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika.

Etički kodeks državnih službenika („Narodne novine“, broj 40/11 i 13/12) regulira sustav prijave koruptivnog ponašanja.[[42]](#footnote-42)

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine”, broj 86/08, 61/11)

Članak 32.

* stavak 1. 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.
* stavak 2. 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.
* stavak 3. Pročelnik upravnog tijela dužan je pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti protiv rukovodećeg službenika, odnosno namještenika koji postupa protivno stavku 2. ovoga članka.
* stavak 4. Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan dužan je pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti protiv pročelnika upravnog tijela koji postupa protivno stavku 2. ovoga članka.
* stavak 5. Zlouporaba obveze službenika i namještenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti.

Zakon o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, broj 108/96, 79/07)

Iznošenje poslovnih podataka u prijavi kaznenog djela ili privrednog prekršaja ne smatra se povredom poslovne tajne.

Članak 25.

Kao povreda čuvanja poslovne tajne neće se smatrati priopćenje koje osoba upoznata s tajnim podatkom učini u prijavi kaznenog djela, privrednog prijestupa ili prekršaja nadležnom tijelu te, ako priopći nadzornom tijelu radi ostvarivanja svojih prava iz radnog odnosa.

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“ broj 78/2015)

Svi unutarnji revizori te druge osobe uključene u proces financijskog upravljanja i kontrola prilikom prijavljivanja prijevara i nepravilnosti imaju pravo na zaštitu identiteta i stečenih prava u radnom odnosu.

Članak 43.

* stavak 1. Odgovorna osoba institucije obvezna je sprječavati rizik nepravilnosti te poduzimati mjere u slučaju utvrđenih nepravilnosti.
* stavak 2. Odgovorna osoba institucije imenovat će osobu za nepravilnosti.

- stavak 3. Ministar financija pravilnikom propisuje kriterije za imenovanje osobe za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti, način i rokove izvještavanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstvima trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

- stavak 4. Svi zaposlenici institucije obavijestit će o nepravilnostima osobu za nepravilnosti koja obavještava odgovornu osobu institucije, koja je dužna poduzeti mjere.

- stavak 5. Pravilnikom iz stavka 3. ovoga članka propisat će se i način postupanja ako se prijavljuje nepravilnost koja se odnosi na odgovornu osobu institucije.

- stavak 6. Zaposlenicima institucije iz stavka 4. ovoga članka koji osobu za nepravilnosti obavijeste o nepravilnostima jamči se zaštita identiteta i stečenih prava u radnom odnosu na temelju zakona Republike Hrvatske.

Uz odredbe prethodno navedenih zakona Zakon o kaznenom postupku („Narodne novine“ , broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14) sadrži cijeli niz zakonskih odredbi koje propisuje zaštitu ugroženog svjedoka, kakav bi upravo mogao biti svjedok koji prijavljuje kakvo kazneno djelo koje predstavlja korupciju, a to su:

Članak 294.

* stavak 1. Kad postoji vjerojatnost da bi svjedok davanjem iskaza ili odgovorom na pojedino pitanje sebe ili njemu blisku osobu izložio ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, tjelesnu nepovredivost, slobodu ili imovinu većeg opsega (ugroženi svjedok), on može uskratiti iznošenje podataka iz članka 288. stavka 2. ovog Zakona, davanje odgovora na pojedina pitanja ili davanje iskaza u cjelini, dok se ne osigura zaštita svjedoka.

- stavak 2. Zaštita svjedoka iz stavka 1. ovog članka sastoji se od posebnog načina ispitivanja i sudjelovanja u postupku i mjera zaštite svjedoka i njemu bliskih osoba izvan postupka. Tijelo koje sudjeluje u postupku dužno je postupati s posebnim obzirom glede zaštite svjedoka.

- stavak 3. Posebni način ispitivanja i sudjelovanja ugroženog svjedoka u postupku uređuju se ovim Zakonom, a može se primijeniti i prije pokretanja istrage.

- stavak 4. Zaštita svjedoka i njemu bliskih osoba izvan postupka uređuje se i provodi prema posebnom zakonu.

Članak 295.

- stavak 1. Čim sazna za vjerojatnost postojanja okolnosti iz članka 294. stavka 1. ovog Zakona državni odvjetnik će predložiti sucu istrage posebni način sudjelovanja u postupku i posebni način ispitivanja svjedoka. Prijedlog, uz prethodno obavještavanje svjedoka, državni odvjetnik podnosi sucu istrage u zapečaćenom omotu s naznakom »ugroženi svjedok – tajna«, a predaje ga osobno ili putem istražitelja.

- stavak 2. U prijedlogu će državni odvjetnik označiti posebni način sudjelovanja u postupku (pozivanje svjedoka, pristup na ročište i drugo) i posebni način ispitivanja svjedoka koje predlaže te navesti razloge za to.

- stavak 3. Prijedlog iz stavka 1. ovog članka državni odvjetnik može podnijeti sucu istrage i prije podizanja optužnice. Ako okrivljenik predloži ispitivanje ugroženog svjedoka, državni odvjetnik može podnijeti odgovarajući prijedlog sucu istrage, a ako se ne složi s prijedlogom zatražit će odluku suca istrage.

- stavak 4. Sudac istrage odlučuje o prijedlogu državnog odvjetnika rješenjem u roku od dvanaest sati od primitka prijedloga. Protiv rješenja suca istrage kojim odbija prijedlog iz stavka 1. ovog članka, državni odvjetnik može podnijeti žalbu u roku od dvanaest sati. O žalbi odlučuje vijeće u roku od dvadeset četiri sata.

- stavak 5. Ako sudac istrage prihvati prijedlog državnog odvjetnika, odredit će rješenjem:

* pseudonim ugroženog svjedoka,
* posebni način sudjelovanja u postupku (pozivanje, pristup sudu i slično),
* posebni način ispitivanja.

- stavak 6. Protiv rješenja suca istrage žalba nije dopuštena.

- stavak 7. Podatke o ugroženom svjedoku koji će se ispitati i sudjelovati u postupku na poseban način, sudac istrage će zapečatiti u posebni omot i predati na čuvanje državnom odvjetniku. To će zabilježiti u spisu koristeći pseudonim svjedoka. Osobe koje u bilo kojem svojstvu saznaju podatke o ugroženom svjedoku dužne su ih čuvati kao tajnu. Tijelo koje vodi radnju osobno je odgovorno za zaštitu tajnosti podataka.

- stavak 8. Zapečaćeni omot s podacima ugroženog svjedoka može iznimno zatražiti od državnog odvjetnika i otvoriti samo sudac istrage, predsjednik vijeća radi provjere istovjetnosti te drugostupanjski sud kad odlučuje o žalbi protiv presude. Na omotu će se zabilježiti da je otvoren i navesti imena osoba koje su upoznate s njegovim sadržajem. Nakon toga, omot će se ponovo zapečatiti i vratiti državnom odvjetniku.

- stavak 9. Nakon što je donio rješenje o posebnom načinu sudjelovanja u postupku i posebnom načinu ispitivanja, sudac istrage određuje dokazno ročište i provodi ispitivanje ugroženog svjedoka. Kod pozivanja, pristupa ugroženog svjedoka na ročište, boravka i odlaska s ročišta, sudac istrage i državni odvjetnik mogu naložiti policiji poduzimanje mjera zaštite svjedoka.

Članak 296.

- stavak 1. Ako se posebni način ispitivanja ugroženog svjedoka odnosi samo na prikrivanje podataka, ispitivanje će se provesti pod pseudonimom bez navođenja ostalih podataka iz članka 288. stavak 2. ovog Zakona. U ostalom dijelu, ispitivanje ugroženog svjedoka provest će se prema općim odredbama ovog Zakona o ispitivanju svjedoka.

- stavak 2. Nakon završenog ispitivanja ugroženi svjedok će potpisati zapisnik pseudonimom.

Članak 297.

- stavak 1. Ako se posebni način ispitivanja i sudjelovanja ugroženog svjedoka u postupku odnosi osim na prikrivanje podataka iz članka 288. stavka 2. ovog Zakona i na prikrivanje izgleda svjedoka, ispitivanje će se obaviti posredstvom audio-video uređaja. Audio-video uređajem rukuje stručna osoba. Lik svjedoka i glas će se tijekom ispitivanja izmijeniti. Svjedok će se tijekom ispitivanja nalaziti u prostoriji koja je prostorno odvojena od prostorije u kojoj se nalaze sudac istrage i druge osobe koje su prisutne ispitivanju. Ispitivanje će se provesti prema članku 292. stavka 3. ovog Zakona.

- stavak 2. Sudac istrage može odrediti da se ispitivanje ugroženog svjedoka snimi uređajem za audio-video ili audiosnimanje. Odluku o snimanju i načinu provedbe snimanja sudac istrage će donijeti vodeći posebno računa o zaštiti svjedoka. U tom slučaju sudac istrage ne vodi zapisnik. Snimka će se prepisati u roku od tri dana.

- stavak 3. Ugroženi svjedok prije početka ispitivanja, osim upozorenja i pouka iz članka 288. stavka 3. i članka 289. stavka 1. i 2. ovog Zakona mora biti upozoren prema članku 87. stavku 3. ovog Zakona.

- stavak 4. Kad se ispitivanje ugroženog svjedoka snima, sudac istrage koji provodi ispitivanje navest će u zapisniku rješenje iz članka 295. stavka 4. ovog Zakona, a zatim će postupiti prema članku 87. stavka 5. ovog Zakona posebno vodeći računa o zaštiti svjedoka.

- stavak 5. Kad se ispitivanje ugroženog svjedoka snima, o ispitivanju se izrađuju dvije snimke, od kojih će se jedna odmah zapečatiti i predati sucu istrage na čuvanje. Tu snimku potpisuju sudac istrage, ugroženi svjedok pseudonimom i stručna osoba koja je provela snimanje. Druga snimka se predaje državnom odvjetniku. Državni odvjetnik će izraditi prijepis snimke u roku od petnaest dana i uložiti ga u spis.

*Institucionalni okvir*

Kao što je prethodno navedeno u Republici Hrvatskoj nema posebne javne institucije koja bi se bavila zaštitom „zviždača“, istraživanjem njihovih prijava, pružanjem savjeta i pravne pomoći.

Ministarstvo pravosuđa zaduženo je za analizu institucionalnog i zakonodavnog okvira, načina prevencije i zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju. Stranica Ministarstva pravosuđa sadrži i podrubriku antikorupcija na kojoj se nalaze kontakti i upute za prijavu nezakonitosti i nepravilnosti nadležnim tijelima.[[43]](#footnote-43)

Represivni dio, odnosno istraživanje koruptivnih aktivnosti po prijavama nezakonitosti od strane „zviždača“ u nadležnosti je specijalnih pravosudnih tijela, PNUSKOK-a[[44]](#footnote-44) i USKOK-a,[[45]](#footnote-45) koji uz uskočke sudove čine tzv. „uskočku vertikalu“. Postupanja povezana s manjim koruptivnim kaznenim djelima u nadležnosti su redovnih pravosudnih tijela, od Ministarstva unutarnjih poslova, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske do nadležnih sudova.

Uz njih, Ministarstvo uprave u cilju zaštite integriteta državne službe zaprima pritužbe o radu državnih službenika od pojedinih građana te može pritužbe proslijediti na daljnje postupanje ukoliko se osnovano sumnja na koruptivno ponašanje državnih službenika.[[46]](#footnote-46) Tako je Etičkim kodeksom državnih službenika („Narodne novine“, broj 40/11 i 13/12) reguliran sustav prijave koruptivnog ponašanja. Etičkim kodeksom je ujedno uspostavljen institucionalni okvir koji omogućuje prijavljivanje slučajeva korupcije i unaprjeđenje etičkih načela. U svim državnim i pravosudnim tijelima imenovani su povjerenici za etiku koji promoviraju etičko ponašanje u međusobnim odnosima službenika i odnosima prema građanima, zaprimaju pritužbe građana i službenika na neetično i moguće koruptivno ponašanje službenika. Također, Vlada Republike Hrvatske osnovala je Etičko povjerenstvo za državne službenike, kao drugostupanjsko tijelo u rješavanju pritužbi građana i službenika na neetično i moguće koruptivno postupanje državnih službenika. Kao središnja ustrojstvena jedinica za unaprjeđenje profesionalne etike i suradnje s povjerenicima za etiku ustrojena je Služba za etiku i sustav vrijednosti državnih službenika pri Ministarstvu uprave, koja obavlja stručne poslove koji se odnose na primjenu etičkih načela u javnoj upravi, u odnosu na osobno ponašanje službenika i namještenika, zatim na mogući sukob interesa, primanje darova i moguće koruptivno i drugo neetično ponašanje službenika i namještenika. Dakle, građani i državni službenici mogu podnijeti pritužbu etičkim povjerenicima i u slučajevima sumnje u moguća kaznena djela, koja mogu uključivati i koruptivne radnje. Etički povjerenici, sukladno odredbama Etičkog kodeksa, u obavljanju svoje dužnosti, a posebno prilikom prikupljanja dokaza o navodima iz pritužbe, ne mogu biti pozvani na odgovornost niti dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike.

Pojedine nevladine organizacije, kao što su udruge „Zviždač“, GONG,[[47]](#footnote-47) Transparency International – Hrvatska,[[48]](#footnote-48) i Kuća ljudskih prava[[49]](#footnote-49) pružaju podršku i savjete „zviždačima“, odnosno osobama koje prijavljuju nepravilnosti i nezakonitosti.

# 4. Završna misao

„Zviždanje“ se danas smatra jednim od najznačajnijih načina za otkrivanje korupcije, prijevara i drugih nepravilnosti u javnom i privatnom sektoru. To je razvidno na temelju izvršene analize različitih istraživanja o zaštiti „zviždača“. Veliki doprinos zaštiti „zviždača“ daju različite organizacije civilnog društva i mediji koji ih prikazuju kao heroje koji su zaslužni za zaštitu općeg dobra. Tako smo imali „zviždače“ poput Bradleya Birkenfelda[[50]](#footnote-50) koji je odigrao značajnu ulogu u otkrivanju poreznih prijevara od strane švicarskih banaka što je rezultiralo dokidanjem nepovredivosti bankarske tajne, Edwarda Snowdena koji je ukazao na zlouporabe u obavještajnom sustavu[[51]](#footnote-51) itd.

Gdje postoji odgovarajući zakonodavni okvir za zaštitu „zviždača“ te učinkovita provedba istih zakona, zaposlenicima je pružena sigurna mogućnost razotkrivanja informacija o nezakonitim aktivnostima te im je istodobno pružena odgovarajuća zaštita od diskriminacije i osvete. Za one koji su bili nezakonito otpušteni osigurani su mehanizmi za povratak na posao te naknada za izgubljenu zaradu i drugi troškovi. Generalno u državama gdje je „zviždačima“ pružena odgovarajuća pravna zaštita život ljudi je zdraviji, novac poreznih obveznika se kontrolirano i odgovornije troši, a i same tvrtke koje su tamo zastupljene su odgovornije u svom poslovanju .

Pojedine prethodno navedene međunarodne konvencije te smjernice međunarodnih i nevladinih organizacija ukazuju državama širom svijeta na potrebu da preispitaju i ojačaju sustav zaštite „zviždača“. Kao što je i prethodno navedeno, od država se traži da pod pojam „zviždač“, odnosno osobe koje prijavljuju nezakonitosti u dobroj vjeri, obuhvate što širi krug osoba, bilo da je riječ o zaposlenima u javnom ili privatnom sektoru. Pojedini noviji zakoni za zaštitu „zviždača“, poput irske PIDA-e, naglasak više stavljaju na samu informaciju koja se razotkriva u cilju zaštite javnog interesa, a ne više samo motivaciju osobe koja razotkriva informaciju. Nadalje, od država se traži da uspostave odgovarajuće mehanizme za njihovu zaštitu kroz tri razine: donošenjem jasnih unutarnjih procedura za prijavu nezakonitosti, omogućavanjem prijave nezakonitosti nadležnim tijelima te vanjskim prijavama nezakonitosti (npr. preko medija, organizacija civilnog društva). Također traži se zaštita povjerljivosti prijava, zaštita anonimnosti „zviždača“, obrnuti teret dokaza, sprječavanje njihove diskriminacije zbog prijava nezakonitosti te sankcije za osobe koje ugnjetavaju.

Kod većine država problem je što ne postoje specijalizirana državna tijela za zaštitu „zviždača“. Također kod većine država ne izrađuju se redovita izvješća o provedbi zakona za zaštitu „zviždača“, kao niti evaluacije istih. Kako bi potaknule „zviždače“ na prijavu nezakonitosti pojedine države uvele su i sustav nagrađivanja za „zviždače“ ukoliko su njihove prijave pomogle pri otkrivanju korupcijskih kaznenih djela.

Pogledamo li prethodnu navedenu analizu, postavlja se pitanje kako bi se trebalo pristupiti uređenju pravnih okvira za zaštitu „zviždača“ u Republici Hrvatskoj. Treba li se fokusirati na izradu posebnog Zakona za zaštitu „zviždača“, kao što je 2013. godine preporučeno od strane organizacija civilnog društva Hipokrat - Zaklada Slagalica iz Osijeka i Kuća ljudskih prava iz Zagreba ili unaprijediti postojeći sustav pravne zaštite „zviždača“ sukladno međunarodnim preporukama kroz odredbe pojedinih zakona? Prilikom toga potrebno je voditi računa o nekoliko elemenata.

Prvi je od njih, bez obzira kakav će se sustav zaštite „zviždača“ odabrati, potreba je pridavanja posebne pozornost provedbi samih zakona, s obzirom da trenutno ne postoje posebni statistički podaci o podnesenim prijavama „zviždača“, kao niti odgovarajuća sudska praksa iz koje bi bilo razvidno kako su sudovi provodili zakonske odredbe za zaštitu „zviždača“.

Također je potrebno definirati opseg pojma „zviždač“, pri čemu bi isti trebao obuhvatiti što širi krug osoba (npr. zaposlenici, bivši zaposlenici, volonteri, vježbenici, kooperanti). Isto tako, sukladno najnovijim preporukama međunarodnih organizacija za zaštitu „zviždača“, naglasak bi trebao biti na samoj informaciji koja se razotkriva radi zaštite javnog interesa, a ne samo, kao što je uvriježeno, na „dobroj vjeri zviždača“.

Kako bi se osigurali odgovarajući kanali prijave korupcije, prije svega, potrebno je odrediti posebno državno tijelo koje bi pružalo savjete i zaštitu „zviždačima“, prikupljalo statističke podatke o podnesenim prijavama, pratilo njihov tijek te o tome obavještavalo „zviždače“.

U skladu s time, potrebno je donijeti i normativne akte kojima bi se propisala obveza uspostave unutarnjih kanala putem kojih bi „zviždači“ unutar tijela, bez opasnosti za vlastitu sigurnost i uz zaštitu povjerljivosti prijave te njihove anonimnosti mogli prijaviti nezakonitosti, odnosno sumnju na korupciju. U slučaju nepostupanja nadležnih tijela ili neposredne opasnosti za „zviždače“ istima bi trebalo omogućiti vanjsku prijavu nezakonitosti preko medija, organizacija civilnog društva ili posebnog tijela npr. pravobranitelja.

Uzimajući u obzir da slučajevi zviždanja često rezultiraju otkazima i drugim sankcijama što kao posljedicu povlači i osobnu materijalnu štetu za zviždača, trebalo bi propisati i obvezu naknade „zviždačima“ koji su zbog prijave nezakonitosti odnosno korupcije pretrpjeli štetu. Trebalo bi razmotriti i uvođenje nagrade za „zviždače“, čije bi prijave rezultirale znatnim uštedama za državni proračun, jer bi ih se na taj način potaknulo na „zviždanje“.

U skladu s iznesenim, jasno je vidljivo kako „zviždači“ igraju ključnu ulogu u suzbijanju koruptivnih radnji unutar suvremenog društva. Unatoč toj važnoj funkciji, njihove su aktivnosti često gledane , ako ne već prijezirom, onda s negodovanjem. Pokazatelj toga je i poražavajuća činjenica da brojne članice Europske unije nemaju zakone niti konkretne mehanizme prijave kojim bi se zaštite osobe koje se odluče na zviždanje.

Unatoč tome, kako je vidljivo na primjeru Hrvatske, poduzete su pojedine mjere kako bi se situacija promijenila na bolje. Savršen primjer toga je i uključivanje problema zviždača u Akcijski plan za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Iako je, gore navedeni, tek mali pokazatelj napretka, očita je želja da se ovakvim slučajevima podari pažnja koju i zaslužuju.

1. Preporuke Vijeća Europe iz 2014. za zaštitu „zviždača“ <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. eng. whistleblowing [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.dorh.hr/SvecanoZatvaranjeTwinnig> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.pwc.com/> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Group of states against corruption [↑](#footnote-ref-6)
7. fair trial guarantees [↑](#footnote-ref-7)
8. http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["guja v moldova"],"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"],"itemid":["001-113888"]} [↑](#footnote-ref-8)
9. http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["heinisch germany"],"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"],"itemid":["001-118657"]} [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.dw.com/hr/europski-sud-ja%C4%8Da-prava-zvi%C5%BEda%C4%8Da/a-15259085> [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0057> [↑](#footnote-ref-11)
12. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849 [↑](#footnote-ref-12)
13. Izvješće Europske komisije o suzbijanju korupcije iz 2014., [http://ec.europa.eu/ dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\_2014\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/%20dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hr.pdf) [↑](#footnote-ref-13)
14. Transparency International, Whistleblowing in europe: legal protections for whistleblowers in the EU, 2013., <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu> [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibid [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2016/05/Report-Protecting-Whistleblowers-In-The-UK.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu> [↑](#footnote-ref-17)
18. Ibid [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibid [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibid [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://transparency.ie/news_events/transparency-international-ireland-launches-first-speak-report-whistleblower-helpline> [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/wikis/display/AntiCorruption/2015/11/16/House+for+Whistleblowers+in+the+Netherlands> [↑](#footnote-ref-23)
24. Kosovo još nije punopravni član RAIa [↑](#footnote-ref-24)
25. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH [↑](#footnote-ref-25)
26. Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio je na snagu 4.12.2014, a primjenjuje se od 4.6.2015.

    godine. [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.pravniportal.com/zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-4/> [↑](#footnote-ref-27)
28. Regional Anti-Coruptive Inititative, Whistleblower Protection in Southeast Europe, 2015.,

    <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower_Protection_in_SEE.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
29. Blueprint, Breaking-the-Silence-Strengths-and-Weaknesses-in-G20-Whistleblower-Protection, 2014., <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2015/10/Breaking-the-Silence-Strengths-and-Weaknesses-in-G20-Whistleblower-Protection-Laws1.pdf> [↑](#footnote-ref-29)
30. <https://blueprintforfreespeech.net/> [↑](#footnote-ref-30)
31. Blueprint, Breaking-the-Silence-Strengths-and-Weaknesses-in-G20-Whistleblower-Protection, 2014. <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2015/10/Breaking-the-Silence-Strengths-and-Weaknesses-in-G20-Whistleblower-Protection-Laws1.pdf> [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibid [↑](#footnote-ref-32)
33. Ibid [↑](#footnote-ref-33)
34. Izvješće Europske komisije o suzbijanju korupcije u državama članicama Europske unije iz 2014.

    <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hr.pdf> [↑](#footnote-ref-34)
35. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf> [↑](#footnote-ref-35)
36. <https://carina.gov.hr/istaknute-teme/stop-korupciji/2385> [↑](#footnote-ref-36)
37. <https://gov.hr/moja-uprava/pravna-drzava-i-sigurnost/prevencija-i-prijava-kaznenog-djela/prijava-korupcije/1702> [↑](#footnote-ref-37)
38. <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/kome-prijaviti/6176> [↑](#footnote-ref-38)
39. 79 Mucić, Magdalena, “Ankica Lepej svoju knjigu o aferi prodaje na ulici,” 24sata, 17 May 2008;

    [www.24sata.hr/news/ankica-lepej-svoju-knjigu-o-aferi-prodaje-na-ulici-63005](http://www.24sata.hr/news/ankica-lepej-svoju-knjigu-o-aferi-prodaje-na-ulici-63005) [↑](#footnote-ref-39)
40. 81 Mazlić, Lejla, “HRH Zagreb revives the case of Vesna Balenović,” 22 February 2010, Human Rights

    House; [www.humanrightshouse.org/Articles/13486.html](http://www.humanrightshouse.org/Articles/13486.html) [↑](#footnote-ref-40)
41. <http://www.jutarnji.hr/-strah-nas-je-za-sudbinu-jasmine-jovev-i-njezine-obitelji--zvizdaci-za-sto-brze-rjesavanje-slucaja-merzel/1161909/> [↑](#footnote-ref-41)
42. vidi Institucionalni okvir [↑](#footnote-ref-42)
43. <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/kome-prijaviti/6176> [↑](#footnote-ref-43)
44. Policijki nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta [↑](#footnote-ref-44)
45. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta [↑](#footnote-ref-45)
46. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/etika/783> [↑](#footnote-ref-46)
47. <http://www.gong.hr/hr/> [↑](#footnote-ref-47)
48. <http://www.transparency.hr/hr/> [↑](#footnote-ref-48)
49. <http://www.kucaljudskihprava.hr/> [↑](#footnote-ref-49)
50. <http://www.whistleblowersblog.org/2015/04/articles/news/ubs-whistleblower-bradley-birkenfeld-speaks/> [↑](#footnote-ref-50)
51. <http://info.whistleblower.org/snowdennewsgeneral/?gclid=CMy6xb6MlcsCFQfnwgod4F4IPQ> [↑](#footnote-ref-51)