



**Sufinancira
Europska unija**



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Izveštaj o neusklađenosti Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti s EU Direktivom o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

i

Preporuke za poboljšanje

Financirano sredstvima Europske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su stavovi i mišljenja autora i ne moraju se podudarati sa stavovima i mišljenjima Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Europska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Program Impact4Values sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Stajališta izražena u ovoj publikaciji – Izveštaj o neusklađenosti Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti s EU Direktivom o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i preporuke za poboljšanje – isključiva su odgovornost udruge „POMAK“ i udruge PIC i ne odražavaju stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.



Uvod

Na razini Europske unije uređen je postupak prijavljivanja nepravilnosti, prava osoba koje prijavljuju nepravilnosti i zaštita prijavitelja nepravilnosti i to Direktivom EU 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. godine. Navedena Direktiva ušla je u zakonodavstvo Republike Hrvatske Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji je stupio na snagu 23. travnja 2022. godine.¹

Odredbom Zakona o radu, članak 117. stavak 3. Zakona o radu, na neki način je i ranije bilo riješeno pitanje zaštite prijavitelja nepravilnosti. Članak 117. stavak 3. glasi:

„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.“

Osobe koje rade za javnu ili privatnu organizaciju ili su u kontaktu s takvom organizacijom zbog aktivnosti povezanih s poslom često prve saznaju za prijetnje ili štetu javnom interesu koji nastaju u tom kontekstu. Prijavljivanjem povreda prava Unije koje su štetne za javni interes takve osobe djeluju kao „zviždači“ koji se u hrvatskom zakonu nazivaju prijavitelji nepravilnosti, i time imaju ključnu ulogu u razotkrivanju i sprječavanju takvih povreda te u zaštiti dobrobiti društva. Međutim, potencijalni prijavitelji nepravilnosti često se zbog straha od osвете boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite prijavitelja nepravilnosti kako na razini Unije, tako i na međunarodnoj razini. Prijave i javna razotkrivanja od strane prijavitelja nepravilnosti važna su sastavnica provedbe prava i politika Unije. Zahvaljujući njima sustav u Republici Hrvatskoj i sustavi Unije za provedbu dobivaju informacije koje dovode do učinkovitog otkrivanja, istrage i progona povreda prava Unije, čime se jača transparentnost i odgovornost.

Direktiva po svojoj prirodi ne može biti sveobuhvatna, budući da su njezine nadležnosti ograničene. Primjerice, Europska unija nema ovlasti nad zakonima država članica koji se odnose na nacionalnu sigurnost (članak 3. stavak 2.), niti na povrede nacionalnih propisa koji ne ulaze u područje prava Unije. To stvara rizik od postojanja paralelnih, dvostrukih, nedosljednih ili proturječnih sustava pravne zaštite.

Uvođenje dvostrukih, tzv. „vertikalnih“ sustava imalo bi ozbiljne negativne posljedice jer bi rezultiralo neučinkovitim administrativnim postupcima i potkopalo svrhu Direktive, a to je poticanje

¹ Prvi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donijet je 13. veljače 2019. godine, a objavljen je u Narodnim novinama broj 17/2019.



prijavljivanja nepravilnosti. I poslodavci i prijavitelji morali bi primjenjivati različita pravila ovisno o predmetu prijave, koji bi se često mogao utvrditi tek naknadno, temeljem neovisnih pravnih ocjena.

Dvostruki sustavi impliciraju donošenje više zakona i udvostručuju administrativno opterećenje uslijed potrebe za posebnim kanalima prijavljivanja, procedurama, edukacijama i sustavima vođenja evidencije. Najvažnije, takvi sustavi stvaraju pravnu nesigurnost za prijavitelje glede pitanja imaju li pravo na zaštitu u konkretnom slučaju, što ima snažan odvraćajući učinak.

Direktiva dopušta (Uvodna izjava 24.), a Europska komisija potiče države članice da u zakonima o prijaviteljima nepravilnosti prošire područje primjene izvan okvira prava Unije, radi uspostave jedinstvenih pravila za prijavljivanje nepravilnosti — i u pogledu povreda prava Unije i u pogledu povreda nacionalnih propisa. Odgovorna i funkcionalna transpozicija Direktive zahtijeva da države članice donesu ili izmijene postojeće nacionalne propise o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, u cilju njihove usklađenosti i dosljednosti.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (NN 46/22; u daljnjem tekstu: Zakon) u velikoj mjeri preuzima ključne obveze iz Direktive (EU) 2019/1937 (u daljnjem tekstu: Direktiva) te postavlja temelj za učinkovit sustav zaštite prijavitelja. Međutim, određene odredbe i strukturalni elementi Zakona nisu u potpunosti usklađeni s Direktivom, čime se dovodi u pitanje potpuna funkcionalnost sustava zaštite prijavitelja i ostvarenje njegovih svrha.

Sažetak razine usklađenosti po ključnim područjima:

- 1. Područje primjene** – *Djelomična usklađenost*. Zakon priznaje širok raspon statusa prijavitelja, no zahtijeva dokazivanje prijave u dobroj vjeri na način koji može otežati ostvarivanje prava.
- 2. Obuhvat prijavljenih nepravilnosti** – *Usklađeno*. Obuhvaća područja propisana Direktivom, uključujući i povrede nacionalnog prava.
- 3. Zaštita identiteta** – *Usklađeno*. Zakon propisuje obvezu čuvanja povjerljivosti podataka o prijavitelju u svim fazama postupka.
- 4. Zabrana osvete** – *Usklađeno*. Postoji opća zabrana svake vrste štetnog postupanja prema prijavitelju.
- 5. Povezane osobe** – *Djelomična usklađenost*. Iako se zakon odnosi i na povezane osobe, ne pruža im jednaku razinu zaštite zbog zahtjevnog tereta dokazivanja.
- 6. Unutarnji kanali prijavljivanja** – *Usklađeno u općim crtama*. Zakon predviđa povjerljivu osobu i zamjenika, ali nedostaje izričita zabrana sukoba interesa te jamstvo potpune neovisnosti.
- 7. Vanjski kanali** – **Pučki pravobranitelj** – *Djelomična usklađenost*. Uloga je definirana, no nedostaje obveza stručnog usavršavanja osoblja za rad na prijavama.



- 8. Tužba i sudska zaštita** – *Usklađeno*. Predviđena je mogućnost sudske zaštite, uključujući i privremene mjere.
- 9. Privremena zaštita (interim relief)** – *Usklađeno*. Sud može naložiti privremene mjere u roku od 8 dana, bez plaćanja sudskih pristojbi.
- 10. Naknada štete („make-whole“)** – *Djelomična usklađenost*. Postoji ovlast za odštetu, uključujući i objavu presude, no ne postoji izričito pravo na potpunu naknadu svih posljedica.
- 11. Pravna pomoć i podrška** – *Djelomična usklađenost*. Osigurana je primarna pravna pomoć, ali pravo ovisi o prihodima članova kućanstva, što može biti prepreka pristupu pravdi.
- 12. Odgovornost počinitelja osвете** – *Djelomična usklađenost*. Propisane su sankcije, no novčane kazne su niske i ne djeluju odvraćajuće.
- 13. Uključenost prijavitelja u postupak** – *Usklađeno*. Predviđena su vremenski ograničena izvješća i povratne informacije prijavitelju.
- 14. Obrazovanje i informiranje** – *Usklađeno u osnovi*. Propisana je dostupnost informacija putem mrežnih stranica, ali nedostaje izričita obveza objave na mrežnim stranicama poslodavca.
- 15. Transparentnost i javna izvješća** – *Djelomična usklađenost*. Ministarstvo pravosuđa ima obvezu izvještavanja prema Direktivi, ali nije jasno osigurana dostupnost tih podataka javnosti.
- 16. Revizija i unaprjeđenje zakona** – *Neusklađeno*. Zakon ne predviđa obvezan mehanizam evaluacije učinkovitosti zakonskog okvira ni njegove prilagodbe razvoju prakse.



Usporedni pregled usklađenosti

Br	Područje	Usklađenost	Preporuka za unaprjeđenje
1.	Područje primjene	Djelomična usklađenost	Ukloniti kriterij dobre vjere kao uvjet zaštite; uskladiti s Direktivom.
2.	Obuhvat prijavljenih nepravilnosti	Usklađeno	-
3.	Zaštita identiteta	Usklađeno	-
4.	Zabrana osvete	Usklađeno	-
5.	Povezane osobe	Djelomična usklađenost	Olakšati teret dokazivanja povezanih osoba i izjednačiti zaštitu.
6.	Unutarnji kanali	Djelomična usklađenost	Uvesti izričitu zabranu sukoba interesa i dodatna jamstva neovisnosti
7.	Vanjski kanali – pučki pravobranitelj	Djelomična usklađenost	Propisati obveznu obuku osoblja koje obrađuje prijave
8.	Tužba i sudska zaštita	Usklađeno	-
9.	Privremena zaštita	Usklađeno	-
10.	Naknada štete („make-whole“)	Djelomična usklađenost	Jasno propisati pravo na potpunu naknadu svih posljedica (materijalnih i nematerijalnih).
11.	Pravna pomoć i podrška	Djelomična usklađenost	Omogućiti pristup pravnoj pomoći neovisno o prihodima članova kućanstva.
12.	Odgovornost počinitelja osvete	Djelomična usklađenost	Povećati iznose kazni radi odvraćanja i osigurati učinkovit nadzor nad sankcijama
13.	Uključenost prijavitelja u postupak	Usklađeno	-
14.	Obrazovanje i informiranje	Usklađeno u osnovi	Uvesti obvezu objave informacija i prava na mrežnim stranicama svih poslodavaca.
15.	Transparentnost i javna izvješća	Djelomična usklađenost	Osigurati redovitu javnu objavu godišnjih izvješća i odluka o osveti
16.	Revizija i unaprjeđenje zakona	Neusklađeno	Propisati obvezan mehanizam periodične evaluacije i izvješćivanja o provedbi.



Preporuke za poboljšanje

U skladu s Direktivom (EU) 2019/1937 i međunarodnim najboljim praksama

Cilj je usklađivanje Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (NN 46/2022) s pravnom stečevinom Europske unije te osnaživanje zaštite osoba koje prijavljuju nezakonitosti i druge nepravilnosti.

I. Prijedlozi zakonskih izmjena visokog prioriteta

Pojašnjenje i proširenje opsega zaštite (članak 4.)

Izmijeniti članak 4. stavak 1. točku (d): Zamijeniti „*ako takve povrede također ugrožavaju javni interes*“ s „*uključujući povrede nacionalnog zakonodavstva, neovisno o postojanju elementa javnog interesa.*“

Uključiti zaštitu za prijave unutar radnih dužnosti (*“duty speech”*) (članci 6., 12. i 19.)

Dodati definiciju i izmjene u članke 12(1) i 19(1) radi uključivanja “izražavanja u okviru radnih dužnosti”.

Uskladiti pravni prag zaštite (članci 6. i 12.)

Zamijeniti „*opravdana sumnja*“ s „*razumni razlozi za vjerovanje*“ u cijelom zakonu.

„*Motivi prijavitelja se pogrešno koriste kao osnova za odbacivanje njihove zaštite*“

Ojačati teret dokaza za poslodavce (članak 31.)

Zamijeniti postojeću formulaciju sa zahtjevom da poslodavac dokaže kako radnja nije povezana s prijavom.

„*Sudovi često odbijaju zaštitu zviždačima, čak i uz jasne dokaze nepravilnosti*“



Osigurati punu naknadu štete (članak 29.)

Dodati osiguranje potpune i primjerene naknade za sve vrste štete, uključujući emocionalnu patnju i štetu ugledu.

Ne postoji učinkovita zaštita od osvete – prijavitelji redovito dobivaju otkaz i ostaju bez posla

II. Postupovne i praktične reforme

Izričita zaštita anonimnog prijavljivanja (članak 12.)

Dodati u članak 12. stavak 2: „Anonimne prijave obrađuju se na isti način kao i imenovane prijave, u najvećoj mogućoj mjeri.“

Proširenje definicije radnog konteksta (članak 6. stavak 5.)

Uključiti: kandidate za posao, bivše zaposlenike, volontere, pripravnike i druge pružatelje usluga.

Obavezna edukacija i podizanje svijesti (novi stavak članka 20. ili 21.)

Dodati članak 20. stavak 1. točku 7: „Poslodavci su dužni osigurati kontinuiranu edukaciju i informiranje zaposlenika o pravima prijavitelja nepravilnosti i postupcima prijavljivanja.“

Uspostava rokova za postupanje pučkog pravobranitelja (članak 25.)

Izmijeniti članak 25. stavak 5: Propisati rok od 30 dana (standardno), 90 dana (iznimno), uz obavezno obrazloženje produljenja.

Zabrana klauzula o šutnji i ograničenja prava na prijavu (članak 8.)

Izmijeniti članak 8. stavak 2: Dodati „Ovo uključuje sve klauzule u ugovorima o radu, nagodbama ili sporazumima o povjerljivosti koje ograničavaju pravo na prijavu nepravilnosti.“

Pravo na besplatnu pravnu pomoć bez imovinskog cenzusa (članak 11.)

Izmijeniti članak 11: Propisati da se na prijavitelje nepravilnosti ne primjenjuje imovinski cenzus iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

„Besplatna pravna pomoć je u teoriji dostupna, ali u praksi – nedostupna“



Pretpostavka nepopravljive štete kod privremenih mjera (članak 33.)

Izmijeniti članak 33: Dodati pretpostavku da prijavitelji neopravilnosti trpe nepopravljivu ili teško popravljivu štetu u radnopravnim sporovima.“

„Bez privremenih mjera (npr. vraćanja na posao), zaštita zviždača je fikcija“

Nadzorna uloga Povjerenstva za sprječavanje korupcije (članak 34.)

Izmijeniti članak 34: Odrediti da je Povjerenstvo nadležno za praćenje provedbe Zakona i izvještavanje o usklađenosti javnog sektora.

III. Dodatna poboljšanja za učinkovitu provedbu

Nezavisni nadzor nad povjerljivim osobama

Uvesti redoviti vanjski nadzor i mehanizam pritužbi na postupanje povjerljivih osoba.

Mehanizam žalbe za neadekvatno postupanje

Dodati u članak 25: „Prijavitelj nepravilnosti može zatražiti neovisnu reviziju postupanja ako nije zadovoljan ishodom svoje prijave.“

Mjere transparentnosti

Dodati u članak 40: Obveza javnog izvještavanja prema vrsti povrede, ishodu i trajanju postupaka.

Zaštita savjetnika i pravnih zastupnika

Dodati u članak 6. stavak 8: „Osobe koje pružaju pravnu ili zagovaračku podršku prijaviteljima nepravilnosti također su zaštićene od osвете.“

Privremena obustava kaznenih postupaka protiv prijavitelja nepravilnosti

Dodati u članak 10: Predvidjeti obustavu kaznenih postupaka (npr. za klevetu ili nedopušteno snimanje) dok traje postupak zaštite prema ovom Zakonu.

Dodatne mjere za učinkovitiju provedbu

- Uvođenje obveze redovitog osposobljavanja poslodavaca i zaposlenika o pravima prijavitelja
- Mehanizam žalbe u slučaju nezadovoljavajuće obrade prijave
- Transparentnost putem objave agregiranih statističkih podataka prema vrsti prijave, ishodima i vremenskim rokovima
- Zaštita osoba koje pružaju pravnu ili savjetodavnu pomoć prijaviteljima
- Privremena obustava kaznenih postupaka (npr. zbog klevete) pokrenutih protiv prijavitelja do pravomoćnog dovršetka postupka temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti



Tablica usporedbe: Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju nepravilnosti Republike Hrvatske vs. Preporučene izmjene

Područje primjene	Trenutne odredbe Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti	Identificirani problem	Preporučene izmjene	Upućivanje na Direktivu EU / Argumenti
1. Opseg zaštite	Članak 4(1)(d): pokriva samo nacionalni zakon ako je ugrožen javni interes	Stvara nesigurnost; djelomična zaštita	Izbrisati kvalifikator "javnog interesa"; osigurati zaštitu za sve povrede nacionalnog i EU prava	Direktiva, Izvod iz uvodne izjave 24; usklađeni standardi
2. Govor u okviru radnih dužnosti(duty speech)	Nije obuhvaćeno (Članci 6, 12, 19)	Većina prijava događa se u okviru radnih dužnosti	Dodati zaštitu za "izvještavanje u obavljanju dužnosti"	Izvod iz uvodne izjave 62; čl. 5(4); jasnoća institucionalnog izvještavanja
3. Temelj za zaštitu	"Razumna sumnja" (Čl. 6(2)) nasuprot "razumnih osnova za vjerovanje" (Čl. 12(1))	Viši standard stvara negativan učinak na slobodu izražavanja	Dosljedno koristiti izraz "razumne osnove za vjerovanje"	Čl. 5(2), Izvod iz uvodne izjave 32; smanjuje rizik od diskvalifikacije
4. Teret dokazivanja	Poslodavac mora dokazati "opravdane razloge" (Čl. 31)	Previše slab standard; omogućava opravdanje osвете	Zatražiti od poslodavca da dokaže da radnja nije povezana s prijavljivanjem nepravilnosti	Čl. 21(5); Izvod iz uvodne izjave 93
5. Naknada	Članak 29.	Nema jamstva za potpuno obeštećenje	Zatražiti "potpunu i odgovarajuću naknadu" za svu štetu	Čl. 21(8); standard najboljih praksi
6. Anonimno prijavljivanje	Nije izričito izjednačeno s identificiranim izvještajima	Može biti zanemareno	Dodati jasnu odredbu o jednakom praćenju	Čl. 6(3); potiče sigurno prijavljivanje
7. Besplatna pravna pomoć	Ovisno o sredstvima; prihod bračnog partnera se uzima u obzir	Nepravedno prema prijaviteljima koji su u braku	Izuzeti prijavitelje nepravilnosti od testa sredstava	Čl. 20(1)(c); Izvod iz uvodne izjave 99; pravičan pristup
8. Privremena zaštita	Prijavitelj nepravilnosti mora dokazati nepovratnu štetu (Čl. 33)	Procesno teško; zahtjevi često odbačeni	Pretpostaviti štetu u slučajevima osвете u radnom pravu	Izvod iz uvodne izjave 96; pristup pravdi i pravičnost
9. Nadzorno tijelo	Članak 34 nije jasan	Nema specifičnog nadzornog tijela	Pomoću izmjena odrediti Vijeće za sprječavanje korupcije kao nadzorno tijelo	Nacionalna koordinacija; praćenje provedbe
10. Kaznena osвета	Članak 10. ZZPN	Nema proceduralne zaštite	Tužbe za klevetu/ilegalno snimanje stvaraju zastrašujući učinak	Suspendirati takve postupke tijekom postupaka prema ZZPN Pojašnjenje izmjena vezanih uz snimke.
11. Savjetnici/ Podupiratelji	Nisu izričito zaštićeni	Pravni savjetnici mogu biti meta osвете	Proširiti zaštitu od osвете na njih (Čl. 6(8))	Izvod iz uvodne izjave 89; štiti ekosustav podrške



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Zaključak

Predložene izmjene nužne su radi ispunjenja obveza Republike Hrvatske prema pravu Europske unije te radi stvaranja poticajnog i sigurnog okvira za osobe koje prijavljuju nepravilnosti. Njihovo donošenje doprinosi jačanju integriteta, povjerenja u institucije te usklađenosti sa suvremenim međunarodnim standardima.

„Zviždači su savjest društva, prvi su na liniji obrane protiv korupcije. Stvorimo zajedno poticajnije okruženje za te hrabre borce“