

# ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

Goranka Barać-Ručević,  
Vrhovni sud Republike Hrvatske

Tamara Laptoš,  
Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Zagreb, ožujak 2020.

Copyright 2020.  
Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB [www.pak.hr](http://www.pak.hr)

# Sadržaj

<b>UVOD .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Pojam i društvena važnost prijavitelja nepravilnosti („zviždača“)</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Međunarodni standardi zaštite „zviždača“</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Implementacija zaštite „zviždača“ u drugim državama</b> .....	<b>9</b>
A. DRŽAVE ČLANICE EUROPSKE UNIJE.....	9
B. DRŽAVE JUGOISTOČNE EUROPE.....	12
<b>4. Zaštita „zviždača“ u dosadašnjoj praksi sudova u Republici Hrvatskoj</b> .....	<b>14</b>
4.1. PRAKSA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE .....	14
4.2. PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE .....	18
4.3. PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA .....	19
<b>5. Cilj Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti</b> .....	<b>28</b>
<b>6. Što je nepravilnost i tko je prijavitelj nepravilnosti?</b> .....	<b>28</b>
<b>7. Temeljna načela Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti</b> .....	<b>29</b>
7.1. ZABRANA SPRJEČAVANJA PRIJAVLJIVANJA NEPRAVILNOSTI .....	29
7.2. ZABRANA STAVLJANJA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI U NEPOVOLJAN POLOŽAJ .....	30
7.3. DOBRA VJERA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI .....	30
7.4. ZABRANA ZLOUPORABE PRIJAVLJIVANJA NEPRAVILNOSTI .....	30
<b>8. Pravo na zaštitu prijavitelja nepravilnosti</b> .....	<b>31</b>
<b>9. Vrste prijavljivanja nepravilnosti</b> .....	<b>32</b>
9.1. UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE.....	32
9.2. VANJSKO PRIJAVLJIVANJE.....	34
9.3. JAVNO RAZOTKRIVANJE .....	35
<b>10. Postupanje državnog odvjetnika po zaprimljenim prijavama nepravilnosti</b> .....	<b>36</b>
<b>11. Sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti</b> .....	<b>39</b>
<b>12. Prekršajne odredbe</b> .....	<b>42</b>
<b>ZAKLJUČAK</b> .....	<b>42</b>
<b>Primjeri za praktične vježbe</b> .....	<b>43</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>50</b>

## UVOD

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donesen je 9. veljače 2019., objavljen je u Narodnim novinama broj: 17/19., a stupio je na snagu 1. srpnja 2019.<sup>1</sup> Njime se uređuje prijavljivanje nepravilnosti, postupak prijavljivanja nepravilnosti, prava osoba koje prijavljuju nepravilnosti, obveze tijela javne vlasti te pravnih i fizičkih osoba u vezi s prijavom nepravilnosti, kao i druga pitanja važna za prijavu nepravilnosti i zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

Prije donošenja ovog Zakona Republika Hrvatska nije imala cjelovit zakon koji bi na jedinstveni način uređivao problematiku zaštite prijavitelja nepravilnosti, ali je u hrvatskom pravnom sustavu osobama koje prijave korupciju bila osigurana zaštita kroz odredbe pojedinih zakona, i to Kaznenog zakona, Zakon o trgovini, Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima, Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o zaštiti tajnosti podataka i Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Uz sve navedene zakone, i Zakon o kaznenom postupku sadrži odredbe koje propisuju zaštitu ugroženog svjedoka kakav bi mogao biti upravo svjedok koji prijavljuje kakvo kazneno djelo.

Osim što je zaštita prijavitelja nepravilnosti bila uređena odredbama više zakona, na potrebu zaštite prijavitelja nepravilnosti ukazano je i u Preporukama Vijeća Europe iz 2014.<sup>2</sup> za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, koje objašnjavaju važnost prijavljivanja nepravilnosti za zaštitu javnih interesa i njegovu ulogu u otkrivanju nepravilnosti i nezakonitosti.

Slijedom toga, a obzirom i na činjenicu da je Republika Hrvatska potpisnica međunarodnih konvencija koje sadrže odredbe za zaštitu osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju<sup>3</sup>, kao i na važnost osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju nepravilnosti, posebno korupciju, pristupilo se izradi i donošenju novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

---

1 [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_02\\_17\\_357.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_17_357.html); u daljnjem tekstu: Zakon ili ZZPN

2 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8725-2018-INIT/hr/pdf>

3 Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, koja je donesena 2003. godine, Republika Hrvatska ju je ratificirala 2005. godine; Građansko pravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, koja je donesena 2001. godine, Republika Hrvatska ju je ratificirala 2003. godine i Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, koja je donesena 1999. godine, Republika Hrvatska ju je ratificirala 2003. godine

# 1. Pojam i društvena važnost prijavitelja nepravilnosti („zviždača“)

Pojam „zviždač“<sup>4</sup> se u javnosti često poistovjećuje s pojmovima kao što su „cinker“, „doušnik“, te nekim drugim koji imaju negativne konotacije. Postoje različite definicije „zviždača“, ali 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 su s njegovim radnim mjestom, bilo da je riječ o javnom ili privatnom sektoru, te takve aktivnosti prijavljuje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti.

„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 prijave 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 dojava iznutra nemoguće otkriti.

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 osвете i drugih diskriminirajućih postupanja.

## 2. Međunarodni standardi zaštite „zviždača“

Potreba zaštite „zviždača“ prepoznata je u brojnim međunarodnim dokumentima i preporukama.

---

<sup>4</sup> Pojam „zviždač“ dolazi od prijevoda engleske riječi „whistleblower“

Tako je u čl. 33. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije propisano da je svaka država dužna razmotriti ugrađivanje u svoj domaći pravni poredak primjerenih mjera kojima se pruža zaštita od svakog neopravdanog ophođenja, svakoj osobi koja u dobroj vjeri na temelju razumne sumnje prijavi nadležnim tijelima bilo kakve činjenice koje se tiču kaznenih djela određenih u skladu s Konvencijom.

Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji u članku 9. propisuje zaštitu zaposlenika, te određuje da će svaka stranka u svojem 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 u članku 22. propisuje zaštitu osoba koje surađuju s pravosuđem te svjedoka, te navodi da će svaka zemlja članica donijeti mjere nužne za učinkovitu i odgovarajuću zaštitu, i to osoba koje izvješćuju o kaznenim prekršajima ili koje na neki drugi način surađuju s istražnim i pravosudnim tijelima, te svjedoka koji daju iskaze o tim prekršajima.

Nadalje, u Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“ ukazuje se na važnost „zviždanja“ u zaštiti javnih interesa te njegova uloga u otkrivanju nepravilnosti i nezakonitosti. U Preporukama se navodi zašto države članice trebaju unaprijediti sustav zaštite „zviždača“ te opisuju zakonodavni i institucionalni okvir pomoću kojeg bi se olakšalo „zviždanje“ te zaštitili „zviždači“. Tako Preporuke između ostalog ističu da zakoni koji štite „zviždače“ trebaju pokrivati širok raspon osoba, bez obzira rade li u javnom ili privatnom sektoru, uz određena ograničenja glede zaposlenih u vojsci, policiji i tajnim službama, da zakonodavni okvir treba poticati podnošenje prijave glede informacija koje su od javnog interesa, da bi osobe koje prijavljuju nepravilnosti trebale imati više od jednog kanala odnosno načina za prijavu istih (npr. interno prijavljivanje, prijavljivanje nadležnim tijelima, prijavljivanje javnosti, npr. novinarima ili članovima parlamenta), da uspostavljeni mehanizmi trebaju biti takvi da se po prijavljenim nepravilnostima postupi žurno, da su zabranjeni svi oblici odmazde (npr. otkaz, suspenzija, nemogućnost napredovanja itd.) ako „zviždač“ ima opravdane razloge vjerovati u istinitost informacije, da zviždači imaju pravo na zaštitu svoje anonimnosti, ali se mogu dogovoriti drugačije, da teret dokaza prelazi na poslodavca, ako zaposlenik predoči opravdane razloge da je zbog prijave nezakonitosti trpio štetu, da „zviždači“ imaju pravo na naknadu štete ako su istu pretrpjeli zbog prijave nezakonitosti u javnom interesu, posebice ako su izgubili posao, te da treba promovirati pravni okvir za zaštitu „zviždača“, uz periodičnu analizu pravnog okvira od strane nadležnih državnih tijela.

Sama implementacija Preporuka Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ biti će nadzirana i od strane GRECO-a<sup>5</sup>.

Isto tako, prema čl. 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na

---

<sup>5</sup> Group of states against corruption

granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnost radija ili televizije te kinematografsku djelatnost. Prema Konvenciji, budući da ostvarivanje navedenih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, sloboda izražavanja može biti podvrgnuta formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni:

- radi interesa državne sigurnosti,
- radi interesa teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira,
- radi sprječavanja nereda ili zločina,
- radi zaštite zdravlja ili morala,
- radi zaštite ugleda ili prava drugih,
- radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili
- radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

Zaštita „zviždača“ bila je tema razmatranja i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (ESLJP), među kojima je potrebno izdvojiti nekoliko predmeta.

### *Guja protiv Moldavije<sup>6</sup>*

Najpoznatiji slučaj Europskog suda za ljudska prava u pogledu zaštite »zviždača« je Guja v. Moldova. Kako je istaknuto, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti »zviždače« kroz aspekt slobode govora (čl. 10.), te je Europski sud za ljudska prava 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 zloraba na radnom mjestu, kao i obvezu i odgovornost

---

<sup>6</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["gujav moldova"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-113888"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

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<sup>7</sup>*

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

Brigitte Heinisch je u prosincu 2004. podnijela kaznenu prijavu protiv svog poslodavca, tvrtke Vivantes koja je u većinskom vlasništvu njemačke savezne pokrajine Berlin. U prijavi je upozorila na nepravilnosti kod obračuna usluga te na katastrofalne uvjete u Vivantesovom domu za starije i nemoćne osobe u kojem je i sama godinama bila zaposlena. 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 žalila sudu u Berlinu, koji je presudio u njenu korist. No, drugostupanjski sud je poništio tu presudu i odlučio da je otkaz bio u skladu sa zakonom. 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 uz obrazloženje da Vivantes kao poslodavac 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, u obrazloženju sudaca iz Strasbourga navodi se da otkaz

---

<sup>7</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["heinischgermany"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-118657"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)



Brigitte Heinsch zastrašujuće djeluje na sve druge zaposlenike koji se odluče na prijavljivanje nepravilnosti kod svog poslodavca.<sup>8</sup>

### 3. Implementacija zaštite „zviždača“ u drugim državama

#### a. Države članice Europske unije

U državama članicama Europske unije pojedine odredbe za zaštitu „zviždača“ postojale su u dvije direktive, u Direktivi o zlouporabi tržišta 2014/57/EU<sup>9</sup>, te u Direktivi za sprječavanje pranja novca 2015/849/EU<sup>10</sup>. Međutim, sama zaštita „zviždača“ je na državama članicama koje trebaju voditi računa i o spomenutim preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine te preporukama iz Izvješća Europske komisije o suzbijanju korupcije u državama članicama Europske unije iz 2014. godine. U izvješću se navodi 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.<sup>11</sup>

U Europskoj uniji je tek nedavno, 23. listopada 2019., donesena Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije<sup>12</sup>.

Navedenom Direktivom štite se prijavitelji nepravilnosti u kontekstu primjene prava EU, u točno propisanim područjima. Obveza država članica je da u roku od dvije godine od stupanja na snagu Direktivu implementiraju u nacionalna zakonodavstva.

Direktiva polazi od članka 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>13</sup> kojim je zajamčeno pravo na slobodu izražavanja (medijske slobode i pluralizam). Temelji se na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava o slobodi izražavanja (povrede čl. 10. Konvencije) i na načelima koja je razvilo Vijeće Europe u svojoj Preporuci o zaštiti zviždača iz 2014.

---

8 <http://www.dw.com/hr/europski-sud-ja%C4%8Da-prava-zvi%C5%BEda%C4%8Da/a-15259085>

9 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0057>

10 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

11 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/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hr.pdf)

12 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=HR>; u daljnjem tekstu: Direktiva

13 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007P&from=HR>; u daljnjem tekstu: Povelja

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

Većina zemalja članica Europske unije nema posebne zakone o zaštiti „zviždača“, već se zaštita „zviždača“ pruža kroz odredbe pojedinih zakona. 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<sup>14</sup> 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. godine, 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. Pojednim 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.

---

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](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

Rumunjska je 2004. godine donijela sveobuhvatan zakon koji štiti „zviždače“, čija je svrha zaštititi anonimnost „zviždača“, ako je isti postupao u dobroj vjeri. Zakonom mu se omogućuje praćenje tijekom pritužbe te osigurava pravo žalbe pred sudom. Po zakonu se može prijaviti širok krug nepravilnosti koji uključuju korupciju, zlorababu položaja i ovlasti, političko pogodovanje, sukob interesa, zlorababe 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.<sup>15</sup>

Mađarska ima sveobuhvatan zakon koji štiti „zviždače“ (*Act on the Protection of Fair Procedures*) iz 2010. godine. Iste 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 zapimalo pritužbe „zviždača“.

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. godine 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 zaštitu 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 regulira 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.

---

15

[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

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.

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., 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.

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.<sup>16</sup>

Nizozemska je u srpnju 2015. godine usvojila Zakon „o kući 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 njezine članove imenuje parlament. 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“.

## **b. 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

---

16

[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

zakoni za zaštitu „zviždača“ a tri države (Bosna i Hercegovina, Kosovo 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 zakon 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; dok 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<sup>17</sup> koji se odnosi na zaposlene u javnom sektoru na državnom nivou. Zakon propisuje uvjete za dobivanje statusa „zviždača“ te predviđa izvansudsku i sudsku zaštitu za „zviždače“. Nedostatak je zakona što „zviždačima“ ne pruža zaštitu na nižim razinama javne vlasti.

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.

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.

Srbija je 2014. donijela sveobuhvatan poseban zakon za zaštitu „zviždača“<sup>18</sup>, 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.

---

17 Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH

18 Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio je na snagu 4.12.2014, a primjenjuje se od 4.6.2015.

Iako prethodno navedene države ne reguliraju zaštitu „zviždača“ na jednak način, generalno se može izvući zaključak da, iako je percepcija da se institucije u državama članicama trude jače zaštititi „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.

Nadalje, 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 s nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom „zviždača“, kao i financijska potpora istima.<sup>19</sup>

## **4. Zaštita „zviždača“ u dosadašnjoj praksi sudova u Republici Hrvatskoj**

Problematika zaštite „zviždača“ bila je predmetom odluka sudova u Republici Hrvatskoj, i to i Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, nakon čega su neke od tih odluka bile predmetom razmatranja i pred Europskim sudom za ljudska prava.

### **4.1. Praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske**

Zakon o radu<sup>20</sup> u članku 117. stavku 2. i 3. propisuje da 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 predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu, te 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.

U primjeni ove odredbe provođena je zaštita „zviždača“. Tako je primjerice u odluci Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Revr-700/06 od 3. listopada 2007.<sup>21</sup> izraženo sljedeće pravno shvaćanje:

---

19 Regional Anti-Corruptive Initiative, Whistleblower Protection in Southeast Europe, 2015., [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower\\_Protection\\_in\\_SEE.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower_Protection_in_SEE.pdf)

20 Zakon o radu, Narodne novine 93/2014, 127/2017, 98/2019; u daljnjem tekstu: ZR

21 <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba8053f112&q=>

„Sudovi su odbili tužbeni zahtjev, a slijedom toga i protutužbeni zahtjev, nakon što su u postupku utvrdili da je riječki dnevnik N. l. 8. svibnja 2004. objavio priopćenje tužitelja - ravnatelja T. H. l. p. Z. R., kao odgovor na dan ranije objavljeno priopćenje riječkog H., u kojem tužitelj negativno ocjenjuje postupke intendantice H. R. M. G. zato što je na međunarodnom festivalu u V. tražila da se s plakata i promidžbenih materijala ukloni ime T. drame i stavi samo T. d. F. – C., što drži najgrubljim pohodom na kulturnu (i ne samo!) autonomiju T. drame, najstarije ustanove talijanske manjine, te što je izravno preuzela realizaciju predstave V. uklonivši s projekta tužitelja zbog prekoračenja financijskih sredstava, što smatra zlom, riječima: "To što projekt izravno vodi intendantica jest zlo, već nas je imala prilike osramotiti."

Sudovi prihvaćaju stajalište tuženika da je samo intendant kazališta ovlašten sredstvima javnog priopćavanja i drugim osobama davati informacije i podatke o djelatnosti kazališta, pa postupak tužitelja smatraju grubim kršenjem odredbe čl. 27. st. 3. Statuta Kazališta, a izjavu o najgrubljem pohodu na kulturnu autonomiju talijanske drame i sramoćenju kazališta ocjenjuju napadom na intendanticu i nanošenjem štete ugledu i radu Kazališta, pa takav postupak tužitelja smatraju osobito teškom povredom radnih obveza, zbog koje nastavak radnog odnosa nije moguć.

Ostvaren je, međutim, revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava.

Sudovi, naime, neosnovano smatraju da nitko osim intendantice kazališta nema pravo istupanja u javnosti, niti smije javno kritizirati postupke kazališta i njegovog vodstva, pa ni onda kad to isto vodstvo javno proziva druge djelatnike Kazališta. Pri tome se pozivaju na odredbu čl. 27. st. 3. Statuta H. l. p. Z. R., koja odredba glasi: "Informacije i podatke o objavljivanju djelatnosti ili uvid u dokumentaciju Kazališta sredstvima javnog priopćavanja i drugim osobama može dati samo intendant ili osoba koju intendant za to ovlasti". Odredba se, dakle, odnosi na informacije i podatke o djelatnosti kazališta i uvida u dokumentaciju.

Takva odredba ne sadrži zabranu istupanja, pa i kritiziranja intendanta ili drugih osoba odgovornih za rad Kazališta, a pogotovo ne znači da je samo i jedino intendant ovlašten istupati u javnosti o problematici Kazališta. Takvo stajalište vodilo bi zatiranju javnosti rada Kazališta i svake kritike, što očito nije smisao navedene odredbe Statuta, tim više što i st. 1. čl. 27. Statuta jasno određuje da je rad kazališta javan, a identičnu odredbu sadrži i čl. 1. st. 2. Zakona o kazalištima ("Narodne novine", broj 61/91, 50/95, 13/97 i 127/00).

Povrh toga i Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 41/01 – pročišćeni tekst) u čl. 38. jamči slobodu mišljenja i izražavanja misli s izričitim naglaskom na slobodu govora i javnog nastupa.

Kada je, dakle, tužitelj svojim priopćenjem za javnost reagirao na dan ranije objavljeno priopćenje intendantice Kazališta, onda takav postupak treba tumačiti kao pravo na javnu riječ, pravo na slobodu govora i pravo na slobodu mišljenja, kao Ustavom Republike Hrvatske zajamčenih prava.

Stajalište sudova da ocjena istinitosti nekih navoda iz spornog priopćenja tužitelja nije odlučna za pravilno presuđenje spora je ispravno, ali stajalište da izjava tužitelja o najgrubljem pohodu intendantice na kulturnu autonomiju talijanske drame i o tome da je već imala prilike osramotiti Kazalište, predstavlja tešku povredu radne obveze propisane čl. 107. Zakona o radu ("Narodne novine", broj 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03 i 13/04 – dalje: ZR), zbog nanošenja štete ugledu i radu Hrvatskog narodnog kazališta u Rijeci, nije pravilno.

Prema stajalištu ovoga suda, takve tvrdnje imaju značenje informiranja javnosti o nepravilnostima u djelovanju Kazališta kao javne ustanove, pa iako objektivno uvredljive, date su u javnom interesu i dobroj vjeri, te predstavljaju vrijednosni sud, a ne osobito tešku povredu obveza iz radnog odnosa.“

Isto tako, Vrhovni sud je u drugom pojedinačnom slučaju utvrdio da radnik ne bi imao pravo na ovu zaštitu. Tako je u odluci Revr-525/08 od 19. studenoga 2008.<sup>22</sup> istaknuto:

„Sudovi su pravilno zaključili da iznošenjem izjava neistinitog sadržaja, posebno izjave predsjednika Uprave tuženika da ga ne obvezuju Načela poslovnog ponašanja koncerna S. - dalje: NPP), kao i da se rukovoditelji tuženika svjesno ne drže NPP, bez da je tužitelj pružio u tom pravcu dokaze, predstavlja opravdani razlog za redoviti otkaz ugovora o radu zbog skrivljenog ponašanja tužitelja.

Dakle, pravilna je ocjena drugostupanjskog suda da tužitelj nije dobio otkaz zbog podnošenja pritužbi koncernu S. u N., već zbog neistinitog, neprimjerenog i uvredljivog izražavanja i neargumentiranog iznošenja primjedbi na račun rukovoditelja tuženika. Tužitelj je dobio otkaz ugovora o radu jer je svojim postupanjem doveo u pitanje ugled rukovoditelja, njihov autoritet, poštovanje zaposlenika, a time i sposobnost rukovoditelja u poslovanju tuženika.

I prema pravnom shvaćanju revizijskog suda, neistine iznesene na račun rukovoditelja tuženika, posebno predsjednika Uprave, kao i njegovih bližih suradnika, te iznesene uvrede, odbijanje bilo kakve komunikacije s tuženikom, ne sadrži obilježja onoga postupanja kojeg ima u vidu odredba čl. 108. Zakona o radu ("Narodne novine" br. 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, - dalje: ZR), a koje ne bi mogle biti razlogom za otkaz ugovora o radu.

Upravo navedeno ponašanje tužitelja u konkretnom slučaju (iznošenje neistina i vrijeđanje nadređenih, neistinito prikazivanje poslovanja i odnosa prema radnicima u negativnom svjetlu) predstavlja kršenje obveza iz radnog odnosa i opravdani razlog za otkaz ugovora o radu uvjetovanog skrivljenim ponašanjem tužitelja.

---

<sup>22</sup> <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80560f63&q=>



U konkretnom slučaju takvim istupanjem tužitelja je očigledno nanosena šteta ugledu tuženika, jer takve rukovodeće strukture poslodavca (kako ih predstavlja tužitelj) ne mogu biti ugledni i uživati povjerenje u poslovnom svijetu, a time ni u krugu tuženika.“

Daljnji primjer iz sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske je i odluka tog suda poslovni broj Revr-1167/10 od 8. prosinca 2010.<sup>23</sup> u kojoj se navodi:

„U postupku pred nižestupanjskim sudovima utvrđene su sljedeće odlučne činjenice:

- da je tužitelj bio u radnom odnosu kod tuženika na radnom mjestu savjetnika ravnatelja;
- da mu je tuženik izvanredno otkazao ugovor o radu odlukom od 25. veljače 2009. zbog počinjenih osobito teških povreda obveza iz radnog odnosa;
- da se kao razlog izvanrednog otkazivanja navode tri bitne činjenice: širenje objeda na račun ravnatelja obraćanjem osnivaču tuženika (županiji i predsjedniku Upravnog vijeća), tvrdnjama da ravnatelj tuženika postupa suprotno zakonu; vrijeđanje drugih radnika i stvaranje atmosfere opće radne uznemirenosti, te vrijeđanje ravnatelja;
- da je tužitelj upućivao niz dopisa predsjedniku Upravnog vijeća tuženika A. P. i županiji kao osnivaču, od kojih je neke dostavljao na znanje i samom ravnatelju tuženika, u kojima je iznosio svoje viđenje propusta i nepravilnosti ravnatelja, te je obrazložio u čemu smatra da se postupanje ravnatelja tuženika smatra nezakonitim;
- da tuženik nije dokazao da je tužitelj vrijeđao radnike i stvarao opću radnu uznemirenost, iako su nižestupanjski sudovi utvrdili da isti nije s ostalim zaposlenicima komunicirao usmeno, već samo pismeno, te je svojim ponašanjem narušavao radnu atmosferu, ali ne u mjeri koja bi remetila normalno odvijanje procesa rada;
- da iz ravnateljevog iskaza proizlazi da, ukoliko je bilo i vrijeđanja ravnatelja tuženika od strane tužitelja, izjavom o primanju mita, da je ta izjava iznesena tri tjedna prije samog otkazivanja, dakle van roka od 15 dana od počinjenja povrede.

Iz tih utvrđenja nižestupanjski sudovi su pravilno zaključili da se nisu ispunili uvjeti za otkaz ugovora o radu iz odredbe čl. 114. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 117/01, 82/01, 114/03 i 137/04 – dalje: ZR), te da je tužbeni zahtjev u cijelosti osnovan.

Nižestupanjski sudovi su detaljno analizirali sadržaj tužiteljevih dopisa i na temelju toga izveli zaključak da se nije radilo o širenju objeda na račun ravnatelja, već o postupanju tužitelja u skladu s odredbom čl. 115. st. 3. ZR, jer ti dopisi i kaznena prijava sadrže opis jasno navedenih obrazloženih postupanja ravnatelja tuženika, koje tužitelj drži nezakonitim. Stoga takvo obraćanje tužitelja tijelima koji imaju neposredne ovlasti i obavljaju nadzor nad poslovanjem tuženika (županija i upravno vijeće) ne mogu imati značaj osobito teške povrede radne obveze ili druge osobito važne činjenice koji bi bili opravdan razlog za izvanredno otkazivanje ugovora o radu.

Nadalje, pravilna je ocjena nižestupanjskih sudova kako tuženik nije dokazao

---

23 <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba8059c218&q=>

postojanje ostalih povreda radne obveze koje se tužitelju stavljaju na teret, a to je vrijeđanje radnika i stvaranje atmosfere opće radne uznemirenosti.

Nižestupanjski sudovi su utvrdili kako tužiteljevo ponašanje nije bilo korektno, no nije predstavljalo takvo remećenje reda na poslu koje bi opravdavalo davanje izvanrednog otkaza ugovora o radu, jer ne predstavlja osobito tešku povredu radne obveze.“

Nadalje, u odluci poslovni broj Revr-719/14 od 10. lipnja 2015.<sup>24</sup> izraženo je slijedeće pravno shvaćanje Vrhovnog suda Republike Hrvatske:

„Prema ocjeni ovog suda, kraj činjenice da je tužitelj kao čelnik sindikata podnio kaznenu prijavu protiv predsjednika uprave tuženika radi sumnje u nepravilnosti oko naplate sindikalne članarine, koje sumnje su se ukazale neosnovanim po ocjeni ovog suda nije takva okolnost koja bi ukazivala da nastavak radnog odnosa nije moguć.

Naime, kada i ako bi se zauzeo suprotan stav, to bi značilo da radnici zbog opasnosti da će poslodavac moći s uspjehom tražiti sudski raskid ugovora o radu neće koristiti svoje pravo i dužnost prijavljivanja okolnosti za koje opravdano sumnjaju da je počinjeno kazneno djelo.

Kako je stvaranje takve društvene klime bilo posve neprihvatljivo, a postoji opravdana bojazan da bi zauzimanje drugačijeg shvaćanja nego što je to zauzeo sud drugog stupnja i koje ovaj sud također smatra pravilnim, stvorilo atmosferu straha i suzdržanosti radnika glede prijavljivanja mogućih nepravilnosti u radu uprava društava, to po ocjeni ovog suda kada je tužitelj podnio kaznenu prijavu koja se ukazala neosnovanom nije dovaljan razlog za usvajanje protutužbenog zahtjeva poslodavca pogotovo kada pored činjenice podnošenja kaznene prijave poslodavac nije dokazao da bi činjenica podnošenja kaznene prijave imale neke druge negativne reperkusije u javnosti u odnosu na tuženika ili negativne posljedice na njegovo poslovanje.“

## **4.2. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske**

I Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio je također svoje pravno shvaćanje u pogledu zaštite prava iz radnog odnosa u smislu istupanja radnika u medijima u svojoj odluci U-III-1142/13 od 1. prosinca 2014.<sup>25</sup> u povodu odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Revr-651/12 od 25. travnja 2012.<sup>26</sup>

„Ustavni sud prihvaća stajalište Vrhovnog suda da je otkaz ugovora o radu podnositelju bio zakonit jer je podnositelj počinio tešku povredu radne dužnosti koja predstavlja osnovu za otkaz ugovora o radu jer je nanio štetu ugledu i povjerenju

---

24 <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba806202e2&q=>

25 [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257DA50032E0ED/\\$FILE/U-III-1142-2013.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257DA50032E0ED/$FILE/U-III-1142-2013.pdf)

26 <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba805bdda9&q=>

tuženika, kod putnika i u poslovnom svijetu, negativnim istupima u tisku postupajući suprotno interesima tuženika, njegovog poslodavca. Stoga je nedvojbeno da je miješanje "propisano zakonom", i to člankom 106. ZR-a i da je imalo legitimne ciljeve jer mu je svrha bila zaštititi ugled i prava drugih, u smislu članka 10. stavka 2. Konvencije, a to su poslovni interesi i ugled tuženika.

Stoga, iako je otkaz podnositelju bio najstroža kazna za njegovo ponašanje, Ustavni sud ocjenjuje da miješanje kojemu je prigovoreno nije bilo nerazmjerno u odnosu na legitimni cilj koji se nastojao postići te ga se stoga može smatrati kao "nužnim u demokratskom društvu", u smislu članka 10. stavka 2. Konvencije.“

### **4.3. Praksa Europskog suda za ljudska prava**

Presude sudova u Republici Hrvatskoj bile su predmet razmatranja i pred Europskim sudom za ljudska prava.

Presude i odluke tog Suda tumače Konvenciju i razvijaju konvencijske standarde zaštite ljudskih prava koji se primjenjuju i na nacionalnoj razini. To se u prvom redu odnosi na domaće sudove koji ih prilikom donošenja odluka u pojedinačnim predmetima, a prvenstveno u predmetima u vezi kojih je presuda Suda donesena trebaju uzeti u obzir. Međutim, i neovisno o tome, suci trebaju imati u vidu sudsku praksu tog Suda u drugim istovrsnim predmetima u kojima odlučuju. To se također odnosi i na Državno odvjetništvo, kao i na sva ostala državna tijela koja provode postupke u kojima se odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca te koja su dužna osigurati da politike i zakonodavstvo budu u cijelosti usklađeni s Konvencijom, budući da je ona sastavni dio našeg pravnog poretka. Poznavanje i još više razumijevanje sudske prakse Suda ukazuje se kao važan čimbenik za pravilnu primjenu Konvencije i konvencijskih standarda na nacionalnoj razini i posljedično tome, pridonosi smanjenju broja prihvaćenih zahtjeva protiv Republike Hrvatske pred Sudom.

Za potrebe ove teme vrijedno je izdvojiti slijedeća dva primjera.

#### *Balenović protiv Hrvatske*

Poznati i medijski znatno popraćeni slučaj pred ESLJP bio je onaj Vesne Balenović protiv Hrvatske (zahtjev br. 28369/07)<sup>27</sup>. On je relevantan i za buduće istovrsne slučajeve. Odluka Europskog suda za ljudska prava u ovom predmetu povod je za analizu pitanja što se (ne) može smatrati „zviždanjem“. Stoga ćemo se s njim malo pobliže upoznati.

Činjenične okolnosti predmeta:

---

27 <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocImages//arhiva//BALENOVIC,.pdf>

Podnositeljica zahtjeva radila je za dioničko društvo INA – Industrija nafte d.d. (u daljnjem tekstu: "INA" ili "društvo") od 17. lipnja 1983. do 18. travnja 2001. kad joj je otkazan ugovor o radu. INA je osnovana 1963. i državna je naftna kompanija Republike Hrvatske. Do 17. srpnja 2003. država je bila njezin jedini dioničar. U vrijeme podnošenja tužbe 47% dionica INA-e je bilo u vlasništvu mađarske naftne i plinske tvrtke MOL, 44% u vlasništvu Republike Hrvatske (koju predstavlja hrvatska vlada), a 8% u vlasništvu raznih institucionalnih i privatnih ulagača.

V. B. je svom neposredno nadređenom, a potom i predsjedniku Uprave te predsjedniku Nadzornog odbora INE, predočila podatke koje je pribavila analizom u okviru obavljanja svojih poslova, koji su se odnosili na gubitke goriva tijekom prijevoza od rafinerija do benzinskih crpki. Došla je do zaključka da je 2000. godine vrijednost goriva izgubljenog u prijevozu bila 25.872.208,97 hrvatskih kuna (HRK), od kojih su prijevoznici nadoknadili samo 5.056.818,86 HRK. Njezini su nalazi upućivali na to da su se mjerodavne osobe u INI pokazale dosta nemarnima glede potraživanja naknade štete za preostale gubitke. Na temelju svojih nalaza, podnositeljica zahtjeva je izradila izvješće pod naslovom "Reklamacije u magistralnom transportu u toku 2000. u Službi logistike". Podnositeljica zahtjeva je zatražila i da se obustavi javno nadmetanje od 20. siječnja 2001. za usluge vanjskih prijevoznika. Predložila je da bi, umjesto angažiranja usluga vanjskih prijevoznika, INA trebala razviti vlastite. S obzirom na činjenicu da je, prema bilanci društva za 2000., INA raznim prijevoznicima isplatila 149.105.944,37 HRK, podnositeljica zahtjeva izračunala je da je društvo moglo podignuti kredit za kupnju ili uzeti na leasing 232 nova vozila – broj koji je jednak broju vozila koja koriste vanjski prijevoznici – i u roku od dvije godine otplatiti kredit. Nakon što javno nadmetanje nije obustavljeno, podnositeljica zahtjeva je istupila u javnim medijima te je objavljen niz članaka u Slobodnoj Dalmaciji, a u svojim medijskim istupima podnositeljica zahtjeva iznosi, između ostaloga, i tvrdnje o nezakonitom postupanju u INI u smislu pogodovanja vanjskim prijevoznicima goriva te „notornoj pljački goriva“. V. B. u svojim optužbama ide i dalje, tvrdeći kako su i pojedinci iz INA menadžmenta uključeni u privatni biznis s prijevozom nafte, a nije se libila navesti kako sumnja da to isto čine i neki visoki državni dužnosnici. U navedenom je smislu, nakon istupanja u medijima, podnijela i kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu.

INA je podnositeljici zahtjeva dala izvanredni otkaz ugovora o radu zbog njezinih izjava u tisku. Relevantni dio odluke glasi kako slijedi:

„U navedenom postupku utvrđeno je da je V. B. neovlaštenim istupanjem u dnevnom listu „Slobodna Dalmacija“ dana 3., 4., 5., 6., 7., i 11. travnja 2001. iznijela niz nestručnih analiza poslovanja i optužbi na račun ... menadžmenta INE, te je krajnje negativno prikazala način poslovanja INA, d.d. čime je nanijela štetu ugledu INE.

Pored navedenog ... u dijelu istupanja učinila je javno dostupnim podatke koji se odnose na tijek i sadržaj preliminarnih dogovora o poslovnoj suradnji, kalkulacija troškova vezanih uz promet robe i nabavu usluga javnim natječajem, podatke o

financijskom poslovanju i financijskim pokazateljima, te podatke zbog čijeg priopćavanja ... može nastupiti šteta za gospodarske interese INE.

Nadalje je utvrđeno da ona nije dobila dozvolu za iznos dokumenata iz poslovnih prostorija INE, niti da iste prenosi drugim osobama, niti da ih prezentira u sredstvima javnog priopćavanja, kao što je učinila.

Iz navedenog slijedi da se ista postupivši na opisani način nije pridržavala Propisnika o ovlastima za poslovno dopisivanje u INI-Industriji-nafte, d.d. od 1. rujna 1998., kao ni Pravilnika o poslovnoj tajni od 27. veljače 1997. godine, čime je počinila osobito teške povrede obveza iz radnog odnosa propisane člankom 31. Pravilnika o radu.“

V. B. je poslodavcu podnijela zahtjev za zaštitu prava, koji je odbijen, a potom je pokrenula radni spor radi utvrđenja nedopuštenosti odluke o otkazu ugovora o radu. Nakon provedenog postupka, pravomoćnom presudom tužbeni zahtjev je odbijen. Tužiteljica je podnijela i reviziju Vrhovnom sudu Republike Hrvatske koja je također odbijena.

U presudi Vrhovni sud Republike Hrvatske, između ostaloga, navodi:

„U postupku je utvrđeno da je u tim istupanjima tužiteljica dala niz izjava u kojima je izrazila krajnje negativne ocjene na račun poslovanja i gospodarenja sredstvima kod tuženika, kvalifikacije kao što su manipulacije i malverzacije u poslovanju tuženika, kao i prešućivanje kriminala od strane uprave i menadžmenta tuženika.

Nižestupanjski sudovi ocjenjuju da takvo ponašanje tužiteljice predstavlja opravdani razlog za otkaz u smislu čl. 107. st. 1. ZoR-a.

U ovom predmetu je od odlučnog značaja odgovoriti na načelno pitanje: - koje su posljedice javnog istupanja radnika u kojima se iznose krajnje negativne ocjene o poslovanju i gospodarenju sredstvima poslodavca na ugovor o radu i radni odnos radnika i poslodavca, a zatim i: - koji je značaj takvog javnog istupanja tužiteljice u konkretnom slučaju?

Načelno, treba reći da takvo javno istupanje radnika može imati za posljedicu na radni odnos kao osobito važna činjenica zbog koje, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć.

U konkretnom slučaju navedenim istupanjem tužiteljice je očigledno nanesena šteta ugledu tuženika, jer poslodavac čije rukovodeće strukture toleriraju i potiču kriminalne aktivnosti zaista ne može biti ugledan i uživati povjerenje u poslovnom svijetu. Zbog toga takvo ponašanje tužiteljice ostavlja značajne posljedice na radni odnos između stranaka i daje poslodavcu opravdan razlog za otkaz ugovora o radu u smislu odredbe čl. 107. st. 1. ZR-a. Naime, upravo uvažavanjem navedenih okolnosti to predstavlja osobito važnu činjenicu zbog koje nastavak radnog odnosa nije moguć.

U konkretnom slučaju, prikazivanje poslovanja poslodavca u krajnje negativnom svjetlu u javnim glasilima od strane radnika upravo predstavlja takvu osobito važnu činjenicu – činjenicu koja poslodavcu daje opravdan razlog za otkaz ugovora o radu. Neosnovano je pozivanje revidentice na njenu "građansku dužnost". U tom pravcu je pravilna ocjena drugostupanjskog suda da je tužiteljica imala mogućnost svoju "namjeru sprečavanja štete i zaštitu imovine tuženika" ispuniti samo obraćanjem i prijavom nadležnim državnim tijelima, što bi rezultiralo dostupnošću informacije u tom pravcu novinama i drugim medijima – a ne bi moglo predstavljati razlog za otkaz ugovora o radu."

V. B. potom je podnijela ustavnu tužbu protiv presude Vrhovnoga suda Republike Hrvatske, navodeći da su joj povrijeđena ustavna prava na jednakost, jednakost pred zakonom, rad i slobodu izražavanja.

Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva. U odgovoru na tvrdnju podnositeljice zahtjeva da joj je ugovor o radu otkazan usprkos činjenici da je samo ispunjavala svoju zakonsku dužnost prijavljivanja kaznenih djela, sud je primijetio da je podnositeljica zahtjeva svoju kaznenu prijavu (vidi u nastavku) podnijela tek nakon što je sredstvima javnoga priopćavanja dala izjave o kojima je riječ. Sud je uz to utvrdio:

„U odnosu na prigovore podnositeljice usmjerene na navode prvostupanjskog suda u vezi s institutom "građanske dužnosti", Ustavni sud ističe da je dio obrazloženja kojim prvostupanjski sud ukazuje "da 'građansku dužnost' ovaj sud ne može pronaći niti u jednom zakonskom članku a niti tumačiti iz bilo kojega postojećeg, osim iz Zakona o kaznenom postupku ...", loše sročeno. To međutim ne utječe na valjanost pravnog stajališta tog suda o "građanskoj dužnosti" podnositeljice u svojstvu zaposlenice, prema kojem je podnositeljica - ukoliko je smatrala da je njezin poslodavac počinio kazneno djelo - kao građanin trebala podnijeti kaznenu prijavu protiv počinitelja, čime bi započelo postupanje nadležnih državnih tijela u eventualnom otkrivanju kaznenih djela i njihovih počinitelja.

Ustavni sud primjećuje da podnositeljica opravdava svoja postupanja prema poslodavcu (to jest, svoje javne istupe u medijima), zbog kojih joj je poslodavac izvanredno otkazao ugovor o radu, tvrdnjom da je u medijima "iznosila svoja osobna mišljenja i izražavanja prvenstveno kao građanin", a kao zaposlenik u dijelu u kojem se protivila "otuđenju državne imovine".

Ustavni sud u tom smislu napominje da se pravom na javno iznošenje osobnih mišljenja u ulozi građanina ne mogu opravdavati kršenja propisanih obveza zaposlenika prema poslodavcu na način kako to u ustavnoj tužbi prikazuje podnositeljica.“

Državno je odvjetništvo odbacilo kaznenu prijavu podnositeljice zahtjeva.

Ocjena Suda

Sud je utvrdio da je zahtjev podnositeljice nedopušten. Bitne naznake iz obrazloženja su:

**a) je li bilo miješanja**

...

Sud ponavlja da se članak 10. Konvencije primjenjuje i kad su odnosi između poslodavca i zaposlenika uređeni privatnim pravom, te da država ima pozitivnu obvezu zaštititi pravo na slobodu izražavanja (vidi Fuentes Bobo, prethodno citirano, § 10). Sud stoga smatra da otkazivanje ugovora o radu podnositeljici zahtjeva zbog njezinih istupa u tisku predstavlja miješanje u njezino pravo na slobodu izražavanja, zajamčeno člankom 10. stavkom 1. Konvencije.

**b) Je li miješanje bilo opravdano**

...

Sud stoga prihvaća da je miješanje propisano zakonom i da je imalo legitimne ciljeve jer mu je svrha bila zaštititi ugled ili prava drugih, a to su poslovni ugled i interesi INA-e (vidi Fuentes Bobo, prethodno citirano, § 45; De Diego Nafria v. Spain, br. 46833/99, § 31, 14. ožujka 2002.; te Jacubowski v. Germany, 23. lipnja 1994., § 25, Serija A br. 291-A). Kad je to tako, Sud također smatra da ovaj predmet, protivno mišljenju Vlade, treba razlikovati od (naprijed citiranog) predmeta Guja v. Moldova. U tom je predmetu podnositelj zahtjeva, državni službenik, dobio otkaz jer je javno obznanio povjerljive informacije. Iz toga je razloga Sud bio spreman prihvatiti da je legitimni cilj koji se težilo ostvariti tim miješanjem bio sprečavanje obznanjivanja informacija dobivenih u povjerenju (vidi naprijed citirani predmet Guja, stavak 59.), dok su u ovome predmetu legitimni ciljevi koji su se nastojali postići otkazom podnositeljici zahtjeva bili zaštita ugleda i prava drugih.

...

Sud primjećuje da je podnositeljica zahtjeva u svojim izjavama u tisku u početku kritizirala poslovnu politiku INA-e da angažira vanjske prijevoznike za prijevoz svojih naftnih derivata i tvrdila da je rukovodstvo INA-e pokazalo znatan nemar kad se radilo o potraživanju naknade za gubitke nastale tijekom prijevoza tih derivata. Međutim, kasnije je, u svojim izjavama od 7. travnja 2001. godine, podnositeljica zahtjeva otvoreno optužila rukovodstvo INA-e za prijevaru, navodeći da su rukovodstva, u sprezi s prijevoznicima, odlijevali novac iz trgovačkog društva preplaćivanjem prijevoznika za njihove usluge te time što namjerno nisu ostvarivali potraživanja na ime gubitaka tijekom prijevoza.

Sud smatra da bi se moglo tvrditi da su otvorena pitanja na koja je ukazala podnositeljica zahtjeva pitanja koja mogu legitimno zabrinuti javnost. S druge strane, Sud također smatra da je barem dio izjava podnositeljice zahtjeva, osobito onih koje su sadržavale navode o prijevari, sigurno bio na štetu poslovnih interesa INA-e i da je bio štetan za njen poslovni ugled. U tom pogledu Sud dijeli mišljenje Vrhovnog suda, kako je izrečeno u njegovoj presudi od 24. svibnja 2005., da trgovačko društvo čija rukovodeća struktura tolerira i ohrabruje kriminalne aktivnosti sigurno ne može imati dobar ugled i da mu se ne može vjerovati u poslovnom svijetu. Sud isto tako ima na umu i tvrdnju Vlade da je podnositeljica zahtjeva svoju izjavu tisku dala u osjetljivom trenutku, kad je proces privatizacije u odnosu na INA-u tek započeo.

Stoga se u ovome predmetu treba odvagovati sloboda izražavanja podnositeljice zahtjeva, osobito njeno pravo na javno iznošenje kritika poslovne politike nacionalnog naftnog trgovačkog društva, kao i na priopćavanje informacija o navodnim nepravilnostima unutar tog trgovačkog društva i, što je još važnije, pravo javnosti da primi te informacije, u odnosu na zahtjeve zaštite ugleda i prava drugih, to jest, poslovnog ugleda i interesa INA-e.

...

dok izjave podnositeljice zahtjeva djelomično predstavljaju vrijednosne sudove (osobito njena prva kritika poslovne politike INA-e u području prijevoza), njeni navodi o prijevarama unutar INA-e, po mišljenju Suda sadrže konkretne činjenične navode, koji se kao takvi mogu dokazivati (vidi, na primjer, predmet *McVicar v. the United Kingdom*, br. 46311/99, stavak 83., ECHR 2002-III i *Steel and Morris v. the United Kingdom*, br. 68416/01, stavci 90. in fine i 94., ECHR 2005-II). Štoviše, navodi podnositeljice zahtjeva čine se prilično ozbiljnim budući da je ona, u stvari, optužila rukovodstvo INA-e za „isisavanje imovine“, oblik kriminala bijelih ovratnika koji je endemski u tranzicijskim gospodarstvima srednje Europe. Stoga ovi navodi traže bitno opravdanje, osobito s obzirom na to da su bili izrečeni u dnevnim novinama velikog opticaja. U tom kontekstu Sud ponavlja da što je ozbiljnija „optužba“, to solidniji trebaju biti dokazi.

Podnositeljica zahtjeva nije, međutim, dostavila uopće nikakve dokaze u potporu svojih navoda o kriminalnom ponašanju od strane izvršnih dužnosnika INA-e. Ovo je potvrdilo državno odvjetništvo u svojoj odluci od 22. rujna 2004. kojom je odbacilo kaznenu prijavu podnositeljice zahtjeva protiv imenovanih članova uprave i nadzornog odbora INA-e. Državno odvjetništvo osobito je utvrdilo da podnositeljica zahtjeva nije dostavila nikakve dokaze koji bi dali povoda osnovanoj sumnji da bi bila počinjena kaznena djela iz članka 292. (zlouporaba ovlasti u gospodarskom poslovanju) i članka 294. (sklapanje štetnog ugovora) Kaznenog zakona te da nije bilo dokaza da bi bilo kakva imovinska dobit bila ostvarena na štetu INA-e.

Sud također smatra utvrđenim da je podnositeljica zahtjeva bila motivirana javno objaviti svoje vlastito profesionalno neslaganje, a ne svoju istinsku zabrinutost za poslovne interese INA-e. Sadržaj i ton njenih izjava tisku, zajedno s nepostojanjem bilo kakve činjenične osnove za njene najozbiljnije navode (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Morissens v. Belgium*, br. 11389/85, odluka Komisije od 3. svibnja 1988., DR 56, str. 127 i 136), sugerira da su one bile neobuzdana reakcija na ponašanje rukovodstva INA-e koje je ignoriralo njene poslovne prijedloge. Ovaj je nalaz dalje potkrijepljen činjenicom da su ozbiljne optužbe od strane podnositeljice zahtjeva protiv izvjesnih članova rukovodstva INA-e prvo bile izrečene u tisku, a da je tek 9. svibnja 2001. godine – dakle nakon što je zbog toga dobila otkaz – podnijela kaznenu prijavu protiv njih državnom odvjetništvu.

Stoga, iako je otkaz podnositeljici bio oštra kazna za njeno ponašanje (vidi naprijed citirane predmete *Guja*, stavak 95. i *Pay*), naprijed navedena razmatranja dostatna su Sudu za zaključak da miješanje kojemu je prigovoreno nije bilo nerazmjerno u odnosu na legitimni cilj koji se nastojao postići te ga se stoga može smatrati kao „nužnim u demokratskom društvu“, u smislu stavka 2. članka 10. Konvencije.



...

Zaključno, sud je utvrdio da je zahtjev nedopušten: očito neosnovani u odnosu na članak 10. (sloboda izražavanja - sloboda širenja informacija), članak 6. stavak 1. (pravo na pošteno suđenje - nepristrani sud), članak 14. (zabrana diskriminacije) i članak 13. (pravo na djelotvorno pravno sredstvo).

### *Marunić protiv Hrvatske*

I u ovom slučaju, koji se vodio u povodu zahtjeva br. 51706/11 u kojem je odluka donesena 28. ožujka 2017.<sup>28</sup> radi se o predmetu u kojem je podnositeljica zahtjeva posebice tvrdila da je do povrede njezine slobode izražavanja došlo nezakonitim otkazom zbog njezinog istupa u medijima.

U ovom je slučaju Sud utvrdio zahtjev dopuštenim i presudio da je došlo do povrede članka 10. Konvencije.

#### Činjenične okolnosti predmeta:

Podnositeljica zahtjeva M. M. bila je direktorica komunalnog poduzeća Kostrena. Nju i njezin rad je u medijima kritizirao načelnik općine Kostrena i jedini član skupštine društva, u bitnom ističući da nije obavljala svoj posao kako treba, jer društvo nije obavljalo poslove zbog kojih je osnovano; stagniralo je pod njezinim vodstvom; ona nije naplaćivala parkirališne pristojbe na dva parkirališta koja su (davno prije toga) bila iznajmljena trećim osobama i da je svim tim postupcima prouzročila gubitak prihoda i smanjila mogućnosti za zapošljavanje lokalnog stanovništva. U istom mediju podnositeljica zahtjeva je, koristeći svoje pravo na odgovor, u bitnom istaknula da je uzrok u zastoju rada društva postojanje neriješenih imovinskih pitanja koja su već predmet sudskog postupka, te je poziva na reviziju i uključivanje [tijela kaznenog progona] s ciljem zaštite njezina integriteta izričito navodeći: „S obzirom da je moj posao doveden u pitanje, zahtijevam reviziju KD Kostrena, te uključivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta i Državnog odvjetništva.“

M. M. je protiv odluke o otkazu ugovora o radu izjavila zahtjev za zaštitu prava na koji poslodavac nije odgovorio te potom pokrenula radni spor. Iako su nižestupanjski sudovi tužbeni zahtjev prihvatili, Vrhovni sud Republike Hrvatske je preinačio presudu drugostupanjskog suda i tužbeni zahtjev odbio.

Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj presudi smatrao je da je otkaz ugovora o radu podnositeljici zahtjeva bio zakonit radi toga što je svojim izjavama u tisku narušila ugled KD Kostrena, društva čijeg je bila direktorica jer su njene izjave predstavljale važnu činjenicu zbog koje nastavak njezinog radnog odnosa nije bio moguć i stoga su bile osnova za izvanredni otkaz ugovora o radu na temelju članka 107. stavka 1. Zakona o radu.

---

<sup>28</sup><https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/Presude%20i%20odluke//Marunić%20protiv%20Hrvatske,%20presuda.pdf>

## Ocjena suda:

Sud je prvenstveno utvrdio da je otkazivanje ugovora o radu podnositeljici zahtjeva zbog njezinih izjava za tisak predstavljalo miješanje u njezino pravo na slobodu izražavanja zajamčeno člankom 10. stavkom 1. Konvencije te da je zahtjev stoga dopušten. Nakon što je utvrdio da je miješanje u pravo na slobodu izražavanja podnositeljice zahtjeva u ovome predmetu bilo zakonito i težilo legitimnom cilju, jedino pitanje koje Sud mora utvrditi jest je li to miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu“.

U dosadašnjoj sudskoj praksi Suda (uključivo i ranije citirani predmet *Balenović protiv Hrvatske*) odlučni za donošenje odluke su slijedeći elementi:

- je li zviždač imao alternativne kanale prijave na raspolaganju (dostupnost drugog učinkovitog, ali diskretnijeg, načina za ispravljanje navodnih nedjela koje je zaposlenik koji ih je prijavio namjeravao otkriti);
- je li razotkrivanje bilo u dobroj vjeri (motiv postupanja zaposlenika);
- postoji li javni interes za razotkrivanjem konkretne informacije;
- vjerodostojnost odnosno istinitost priopćene informacije;
- šteta nanесena poslodavcu (je li razotkrivanje informacije bilo toliko važno u demokratskom društvu da prevladava štetu koja je time nastala poslodavcu);
- težina sankcije koja je izrečena osobi koja je razotkrila informaciju i posljedice izrečene sankcije.

Imajući u vidu navedene elemente, sud je istaknuo da se ovaj predmet razlikuje od predmeta na koje se Vlada poziva u jednom ključnom pogledu. Ne može se zanemariti činjenicu da je podnositeljica zahtjeva dala sporne izjave tek nakon što je i sama bila kritizirana u medijima od strane predsjednika skupštine društva. Točno je da „dužnost lojalnosti, rezerviranosti i diskrecije“ obično sprječava zaposlenike da javno kritiziraju rad svojih poslodavaca (vidjeti, na primjer, gore citirane predmete *Wojtas-Kalet*, odlomak 43., 16. srpnja 2009., i *Guja*, odlomak 70.). Međutim, u ovom je predmetu to bio drugi službenik društva, odnosno predsjednik skupštine društva koji se prvi obratio medijima i javno kritizirao rad podnositeljice zahtjeva. Sud smatra da se u takvim specifičnim okolnostima od podnositeljice zahtjeva nije moglo očekivati da bi trebala štetiti i ne braniti svoj ugled na isti način. Time bi se preširoko tumačila njezina dužnost lojalnosti, protivno članku 10. Konvencije koji, između ostalog, zahtijeva da se osigura sloboda izražavanja zaposlenika od nerazumnih zahtjeva lojalnosti od strane njegova poslodavca. To znači i da nekoliko navedenih kriterija na koje se Vlada poziva u vezi sa slobodom izražavanja na radnom mjestu ili nije primjenjivo ili je ograničene važnosti za ovaj predmet.

Posebice, budući da je pravo na odgovor pravo da se osoba brani protiv javne kritike u istom forumu u kojem je kritika objavljena (vidjeti, implicitno, gore citirani predmet *Kaperzyński*, loc. cit.), Sud smatra nevažnim Vladine tvrdnje da je podnositeljica zahtjeva imala drugo učinkovito, ali diskretnije, sredstvo za zaštitu njezina ugleda, te da je bila isključivo motivirana željom da zaštiti svoju sliku u javnosti, a ne

informiranjem javnosti o pitanjima od općeg interesa (konkretno pitanje štete za društvo i pitanje postojanja javnog interesa).

Međutim, čak i u raspravi o pitanjima od ozbiljnog javnog interesa, mogu postojati ograničenja prava na slobodu izražavanja. Stoga, u vršenju svojeg prava na odgovor, podnositeljica zahtjeva morala je djelovati unutar utvrđenih granica za zaštitu ugleda i prava drugih (vidjeti odlomak 47. gore). Postavlja se pitanje je li podnositeljica zahtjeva prešla granice dopuštene kritike.

U tom smislu Sud smatra da izjava podnositeljice zahtjeva o naplati parkirališnih pristojbi nije sadržavala netočne činjenice. Stoga se izjava podnositeljice koja implicira da je društvo nezakonito naplaćivalo parking treba smatrati vrijednosnim sudom koji je imao dovoljnu činjeničnu osnovu, jer se moglo opravdano tvrditi da je naplaćivanje parkirališnih pristojbi na tuđem zemljištu bilo nezakonito. Sud smatra da je taj istup bio izravno vezan uz cilj koji je namjeravala postići svojom javnom izjavom, odnosno da obrani svoj poslovni ugled od onoga što je smatrala neosnovanim kritikama M. U. Podnositeljica zahtjeva posebice je pokušala objasniti da društvo nije stagniralo zbog njezinih loših poslovnih odluka, nego zbog neriješenih imovinskih pitanja kojima se općina trebala baviti. Točnije, ona je htjela objasniti kako su je ta neriješena pitanja spriječila da poveća prihode društva naplaćivanjem parkinga na predmetnim parkiralištima.

Čitanjem spornog članka, stječe se dojam da je podnositeljica zahtjeva bila tako čvrsto uvjerena da nije bilo ništa loše u načinu na koji je vodila društvo kojeg je čak bila spremna podvrgnuti reviziji i istrazi tijela kaznenog progona s ciljem definitivnog uklanjanja dvojbe u tom pogledu. Stoga, suprotno mišljenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koje je ponovila Vlada, Sud ne smatra da je podnositeljica zahtjeva insinuirala da je ono što je, prema njezinu mišljenju, predstavljalo nezakonito naplaćivanje parkinga od strane društva također predstavljalo kazneno djelo.

Zbog navedenih razloga Sud smatra kako izjave podnositeljice zahtjeva u odgovoru na izjave načelnika općine i jedinog člana uprave društva, nisu bile nerazmjerne i nisu prešle granice dozvoljene kritike. U skladu s time, Sud presuđuje da miješanje u pravo podnositeljice zahtjeva na slobodu izražavanja u obliku njezina izvanrednog otkaza ugovora o radu nije bilo „nužno u demokratskom društvu” radi zaštite poslovnog ugleda i prava društva na čijem čelu je bila.

Sud je stoga utvrdio da je došlo do povrede članka 10. Konvencije na štetu podnositeljice zahtjeva.

Imajući na umu sve izložene primjere iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, razvidno je da je taj sud razvio standarde koje će i sudovi u Republici Hrvatskoj prilikom odlučivanja u pojedinačnim slučajevima uzimati u obzir.

To su:

- da li je prijavitelj imao alternativne kanale prijavljivanja na raspolaganju (posebice kod poslodavca) i je li ih koristio, a ako nije iz kojih razloga;
- da li je razotkrivanje počinjeno u dobroj vjeri;
- postoji li javni interes za razotkrivanjem konkretne informacije;
- vjerodostojnost odnosno istinitost priopćene informacije;
- šteta nanесena poslodavcu (je li razotkrivanje informacije bilo toliko važno u demokratskom društvu da prevladava štetu koja je time nastala poslodavcu);
- vrsta i težina sankcije koja je izrečena osobi koja je razotkrila informaciju, kao i posljedice izrečene sankcije.

Ovo su smjernice i standardi kojih će se svakako morati pridržavati domaći sudovi kada budu odlučivali u predmetima zaštite zviždača, odnosno kad se recimo kao sporno postavi pitanje zašto se zviždač odlučio svoju priču razotkriti medijima, umjesto da je prethodno iznio svoje sumnje poslodavcu ili pučkom pravobranitelju.

## **5. Cilj Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti**

Obzirom na Preporuke Vijeća Europe, kao i da je zaštita prijavitelja nepravilnosti u Republici Hrvatskoj bila uređena kroz odredbe većeg broj zakona, tijekom 2018. formirana je radna skupina za izradu nacrtu Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kako bi se sačinio prijedlog zakona koji bi na jednom mjestu obuhvatio sve odredbe i mehanizme zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Nakon što je prošao redovnu proceduru, 9. veljače 2019. donesen je Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji je stupio na snagu 1. srpnja 2019.

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti objedinjuju se svi pravni standardi za zaštitu prijavitelja nepravilnosti u jedan poseban zakon kojim se propisuju opće odredbe, prava prijavitelja nepravilnosti, postupak prijave nepravilnosti i postupanje po prijavi, sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti i prekršajne odredbe.

## **6. Što je nepravilnost i tko je prijavitelj nepravilnosti?**

Nepravilnost je u smislu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti kršenje zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima Europske unije koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koja su povezana s obavljanjem poslova kod poslodavca.

Dakle, Zakonom je proširen opseg nepravilnosti, te se sada zaštita ne odnosi samo na slučajeve korupcije, nego uključuje i druge nepravilnosti u svezi kršenja zakona i drugih propisa. Nepravilnosti nisu taksativno navedene u zakonu već obuhvaćaju širok krug nepravilnosti kao i nesavjesna postupanja suprotna javnom interesu.

Kada se prijavljuje nepravilnost, prijava treba sadržavati podatke o prijavitelju nepravilnosti, naziv poslodavca prijavitelja, podatke o osobi i/ili osobama na koje se prijava odnosi, datum prijave i opis nepravilnosti koja se prijavljuje. Prijava se može podnijeti neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u elektroničkom obliku ili usmeno iznijeti na zapisnik.

Prijavitelji nepravilnosti su fizičke osobe koje prijavljuju nepravilnosti koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Zakonom se omogućava zaštita ne samo osoba u radnom odnosu prema Zakonu o radu, već je zaštita pružena širem krugu osoba, poput volontera, studenata, osoba koje rade preko ugovora o djelu, odnosno osoba koje sudjeluju u djelatnostima kod poslodavca, koji može biti fizička ili pravna osoba. Zaštitom su obuhvaćene i osobe koje su sudjelovale kao kandidati u postupcima zapošljavanja u svojstvu kandidata.

## **7. Temeljna načela Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti**

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

### **7.1. Zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti**

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

Za poslodavca koji sprječava prijavljivanje nepravilnosti propisana je prekršajna odgovornost odnosno novčana kazna.

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

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

Ovim načelom se prijavitelji nepravilnosti štite od odmazde, a isto je u suglasju s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“ u kojima među ostalim stoji da su svi oblici odmazde, kao npr. otkaz, suspenzija, nemogućnost napredovanja, itd., zabranjeni ako prijavitelj nepravilnosti ima opravdane razloge vjerovati u istinitost informacije.

Posebno je određeno da se prijavitelj nepravilnosti neće smatrati odgovornim za povredu čuvanja poslovne tajne u slučaju prijavljivanja nepravilnosti nadležnom tijelu, ukoliko je iznošenje podataka koje poslodavac smatra poslovnom tajnom potrebno radi prijave nepravilnosti.

## **7.3. Dobra vjera prijavitelja nepravilnosti**

Načelo dobre vjere prijavitelja nepravilnosti znači da je prijavitelj nepravilnosti prilikom podnošenja prijave nepravilnosti dužan postupati savjesno i pošteno.

Cilj ovog načela je odvratanje potencijalnih prijavitelja nepravilnosti od podnošenja zlonamjernih i neosnovanih prijava protiv poslodavaca.

## **7.4. Zabrana zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti**

Dakle, zabranjeno je zloupotrebljavanje prijavljivanja nepravilnosti svjesnim dostavljanjem informacije koja nije istinita. Također nije dopušteno uz prijavu nepravilnosti tražiti isplatu određene naknade, niti poduzimati druge radnje kojima je svrha isključivo nanošenje štete poslodavcu ili drugoj osobi, iako će tijela ovlaštena za postupanje ispitati i tako prijavljene nepravilnosti.

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

## **8. Pravo na zaštitu prijavitelja nepravilnosti**

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti određeno je da prijavitelj nepravilnosti ima pravo na više vrsta zaštite, pa tako:

- a. Zaštitu u skladu s postupcima za prijavljivanje nepravilnosti predviđenim Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
- b. Sudsku zaštitu,
- c. Naknadu štete,
- d. Zaštitu identiteta i povjerljivost.

Dakle, Zakon osim zaštite koja se prijaviteljima nepravilnosti pruža u postupcima unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja nepravilnosti, kao i sudske zaštite, predviđa da prijavitelj nepravilnosti ima pravo i na naknadu štete koja se ostvaruje prema općim propisima iz obveznih odnosa.

Posebno je člankom predviđeno da će sud ili drugo tijelo koje vodi postupak, prijavitelja nepravilnosti ili povezanu osobu koja sudjeluje u postupku pred sudom ili drugim tijelom, a koji bi iz neznanja mogli propustiti kakvu radnju te se zbog toga ne bi koristili nekim svojim pravom, poučiti o pravima koja joj pripadaju prema Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti ili prema zakonu koji se primjenjuje u tom postupku kao i o posljedicama propuštanja radnje.

Također, Zakon posebno predviđa zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti i povjerljivosti njegove prijave od strane osobe nadležne za zaprimanje prijave nepravilnosti.

Pravo na zaštitu identiteta i povjerljivosti prijave prijavitelja nepravilnosti jedan je od najvažnijih međunarodnih standarda za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, koji je predviđen i u Preporukama Vijeća Europe iz 2014.

Dakle, prijavitelju nepravilnosti omogućeno da zaštiti svoj identitet, osim ako pristane na otkrivanje podataka iz prijave ili ako je u tijeku postupka neophodno otkriti njegov identitet.

Posebno je propisana i zaštita prijavitelja nepravilnosti od razotkrivanja informacija koje su navedene u podnesenoj prijavi, tako da je osoba koja je nadležna za zaprimanje prijave dužna štiti povjerljivost prijave koju je zaprimila od prijavitelja nepravilnosti.

Pravo na zaštitu osim prijavitelja nepravilnosti, predviđeno je i za osobe povezane s prijaviteljem nepravilnosti, a to su: bračni li izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, srodnici po krvi u ravnoj liniji, srodnici u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnici po tazbini do drugog stupnja, skrbnik, partner-skrbnik djeteta, posvojitelj, posvojenik, te druge fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima mogu smatrati interesno povezanim s prijaviteljem nepravilnosti, pod uvjetom da učine vjerojatnim da je prema njima počinjena štetna radnja zbog povezanosti s prijaviteljem nepravilnosti.

## **9. Vrste prijavljivanja nepravilnosti**

Zakonom su propisana tri kanala prijavljivanja nepravilnosti, i to unutarnje prijavljivanje nepravilnosti, vanjsko prijavljivanje nepravilnosti odnosno prijavljivanje prema nadležnom tijelu, te javno razotkrivanje nepravilnosti.

Određivanjem navedena tri kanala prijavljivanja nepravilnosti prihvaćene su Preporuke Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014., u kojima se navodi da bi osobe koje prijavljuju nepravilnosti trebale imati više od jednog kanala odnosno načina za prijavu istih. U većini država koje su posebnim zakonom regulirale zaštitu prijavitelja nepravilnosti predviđena su upravo navedena tri kanala prijavljivanja nepravilnosti. Naime, kako je navedeno i u spomenutim Preporukama Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014., intencija zakonodavca je omogućiti da postupak prijavljivanja nepravilnosti najprije započne kod poslodavca kod kojeg se moguća nepravilnost dogodila, pa da se tek onda, ako prijavitelju nepravilnosti ne bude pružena odgovarajuća zaštita, prijava podnosi nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, a da se samo izuzeto omogući javno razotkrivanje nepravilnosti.

### **9.1. Unutarnje prijavljivanje**

Kao što i sam naziv ovog načina prijavljivanja govori, radi se o prijavljivanju poslodavcu nepravilnosti koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca.

Kako bi se prijavitelju nepravilnosti omogućilo unutarnje prijavljivanje nepravilnosti, propisana je obveza poslodavca da uspostavi odgovarajuće unutarnje kanale za prijavljivanje nepravilnosti. Obveza se odnosi na sva tijela javne vlasti i poslodavce u privatnom sektoru koji imaju više od pedeset zaposlenika.

Radi jačanja povjerenja i otklanjanja mogućnosti manipulacije poslodavca propisana je obveza imenovanja povjerljive osobe za unutarnje prijavljivanje nepravilnosti na prijedlog najmanje 20% radnika zaposlenih kod poslodavca. Određivanjem osoba za zaprimanje informacija i vođenje postupka u vezi s prijavom nepravilnosti, prijaviteljima nepravilnosti se neposredno omogućava prijava korupcije ili drugih nezakonitosti, čime se omogućava provođenje postupka „zviždanja“ kod



poslodavca. Naime, prijavitelji nepravilnosti do sada nisu bili upoznati s mogućnošću unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, već su prijave podnosili neposredno nadležnim tijelima kaznenog progona.

Kako bi se otklonila potencijalna opasnost neimenovanja povjerljive osobe od strane radnika, ukoliko se ne bi moglo osigurati da najmanje 20% radnika podnese prijedlog za imenovanje povjerljive osobe, određeno je da će u tom slučaju povjerljivu osobu imenovati poslodavac. Međutim, ukoliko poslodavac imenuje povjerljivu osobu, kako bi se izbjegle moguće zlouporabe od strane poslodavca, najmanje 20% radnika može opozvati odluku poslodavca o izboru povjerljive osobe. U tom slučaju poslodavac je obvezan razriješiti imenovanu povjerljivu osobu i imenovati novu u roku od mjesec dana od donošenja odluke o opozivu.

Na prijedlog povjerljive osobe poslodavac imenuje zamjenika povjerljive osobe, međutim prije njihovog imenovanja dužan je pribaviti njihov prethodni pristanak.

Radi bolje zaštite povjerljive osobe, i povjerljiva osoba i zamjenik povjerljive osobe koji obavlja poslove povjerljive osobe, imaju pravo na istu zaštitu kao i prijavitelj nepravilnosti.

Kako bi postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti bio transparentan i kako bi potencijalni prijavitelj nepravilnosti bio upoznat s postupkom, pravima i posljedicama, poslodavac je dužan donijeti pravilnik ili drugi opći akt kojim će urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnost, kojim se ne smije smanjiti opseg prava ili uskratiti neko od ranije navedenih prava prijavitelja nepravilnosti. Akt kojim je uređen postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti na prikladan način mora biti dostupan osobama koje obavljaju poslove kod poslodavca.

Postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave povjerljivoj osobi koja je prijavu dužna zaprimiti i po istoj postupiti u roku od 60 dana od dana zaprimanja. Postupanje po zaprimljenoj prijavi nepravilnosti uključuje ispitivanje prijavljene nepravilnosti, zaštitu prijavitelja nepravilnosti, te prosljeđivanje prijave nepravilnosti tijelima ovlaštenima na postupanje prema sadržaju prijave ukoliko nepravilnost nije riješena unutar poslodavca. Povjerljiva osoba će, postupajući po prijavi podnositelja prijave, na njegov zahtjev, obavijestiti o tijeku i radnjama poduzetim u postupku, te mu omogućiti uvid u spis u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva. O ishodu postupka povjerljiva osoba će pisanim putem obavijestiti prijavitelja nepravilnosti, odmah po završetku istog, a također će pisanim putem u roku od 30 dana od odlučivanja o prijavi o zaprimljenoj prijavi izvijestiti nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. Tijekom postupanja po zaprimljenoj prijavi, povjerljiva osoba je dužna čuvati identitet prijavitelja nepravilnosti, kao i podatke zaprimljene u prijavi.

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti propisana je zaštita povjerljive osobe i/ili njenog zamjenika od stavljanja u nepovoljan položaj od strane poslodavca, koji ne smije utjecati a niti pokušati utjecati na postupanje povjerljive osobe i/ili njenog zamjenika prilikom postupanja po zaprimljenim prijavama nepravilnosti.

Obzirom da je sam postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti novina u našem zakonodavstvu, svakako će biti potrebno organizirati odgovarajuće radionice za povjerljive osobe na kojima će se prezentirati značaj prijavljivanja nepravilnosti te posebno postupak postupanja po zaprimljenim prijavama nepravilnosti te zaštita prijavitelja nepravilnosti.

## **9.2. Vanjsko prijavljivanje**

Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je otkrivanje nepravilnosti pučkom pravobranitelju kao tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

Pučki pravobranitelj zaprima prijavu o nepravilnosti, te po zaprimanju ispituje prijavu radi poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti kao bi se osigurala zaštita prava prijavitelja nepravilnosti, ukoliko je prijavitelj učinio vjerojatnim da jest ili bi mogao biti žrtva štetne radnje zbog prijave nepravilnosti. U okviru tog ispitivanja pučki pravobranitelj će po potrebi provesti ispitni postupak, zatražiti potrebne podatke, informacije, objašnjenja ili dokumentaciju.

Nakon prvog ispitivanja prijave, pučki pravobranitelj će prijavu o nepravilnosti, ukoliko to smatra potrebnim, proslijediti tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave. Ovisno o prijavljenoj nepravilnosti, ovlašteno tijelo mogu biti nadležne inspeksijske službe, Porezna uprava, ali često će se kao nadležno tijelo pojaviti upravo državno odvjetništvo.

Pučki pravobranitelj će nakon izvršenog ispitivanja prijave i po potrebi povedenog postupka, sačiniti izvještaj u kojem će dati svoju ocjenu jesu li ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava prijavitelja nepravilnosti. Naime, to je obveza koju pučki pravobranitelj već i obavlja, u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju. Isto tako, prijavitelju nepravilnosti dat će opće pravne informacije vezane uz zaštitu prava prijavitelja nepravilnosti, čiji identitet, kao i podatke zaprimljene u prijavi će čuvati od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama, osim ako takvo čuvanje ne bi bilo protivno zakonu.

Obzirom da je pučki pravobranitelj, u skladu s odredbom čl. 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, dužan podnositi redovito godišnje izvješće Hrvatskom saboru, u tom će izvješću Hrvatski sabor izvijestiti i o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, odnosno navesti podatke o broju podnijetih prijava nepravilnosti, kako su postupci riješeni, kao i druge podatke, kako bi se omogućilo statističko praćenje postupaka vezanih uz podnesene prijave nepravilnosti te ukazalo na eventualne probleme u primjeni Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Iz Preporuka Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014. proizlazi da bi do vanjskog prijavljivanja trebalo doći izuzetno. Tako je, u skladu s usvojenim Preporukama, i u Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti određeno da je vanjsko prijavljivanje nepravilnosti moguće ako ne postoji mogućnost unutarnjeg prijavljivanja

nepravilnosti, ako postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost, od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza, ako prijavitelj nepravilnosti u postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti nije u roku od 30 dana obaviješten o poduzetim radnjama, ako postoji bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti ne može osigurati ostvarenje prava na zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti odnosno povjerljivost zaprimljenih informacija, ako postoji bojazan da bi prijavitelj nepravilnosti mogao biti stavljen u nepovoljan položaj zbog podnošenja prijave nepravilnosti ili mjere koje su poduzete za zaštitu po prijavi nisu bile učinkovite, te ako prijavitelj nepravilnosti više ne obavlja poslove kod poslodavca.

Međutim, prijavitelj nepravilnosti nije obvezan prijavu nepravilnosti podnijeti pučkom pravobranitelju kao tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, već prijavu može izravno podnijeti tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave, dakle nadležnom državnom odvjetništvu ukoliko se radi o sumnji na počinjene kaznenog djela, odnosno nadležnim inspekcijskim službama, Poreznoj upravi ili drugim tijelima, ukoliko se radi o sumnji o nepravilnosti iz njihove nadležnosti.

Kako bi se omogućila učinkovita komunikacija i dobivanje povratnih informacija između pučkog pravobranitelja odnosno povjerljive osobe i tijela ovlaštenih na postupanje prema sadržaju prijave nepravilnosti, propisana je obveza za ta tijela da u razumnom roku koji ne može biti dulji od 30 dana od zaprimanja prijave, pučkom pravobranitelju odnosno povjerljivoj osobi podnesu informacije o poduzetim mjerama. Isto tako, tijela ovlaštena na postupanje prema sadržaju prijave dužna su u roku od 15 dana od okončanja postupanja pučkom pravobranitelju odnosno povjerljivoj osobi podnijeti obrazloženo izvješće o konačnom ishodu postupanja na temelju prijave.

Postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave nepravilnosti pučkom pravobranitelju i provodi se u skladu s propisima koje provodi pučki pravobranitelj, što znači da se postupak ne provodi po odredbama Zakona o općem upravnom postupku, već se primjenjuje postupak u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Pučki pravobranitelj je dužan, na zahtjev prijavitelja nepravilnosti, u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva nepravilnosti pružiti prijavitelju nepravilnosti informacije o tijeku i radnjama poduzetim u postupku te mu omogućiti uvid u spis predmeta, Osim toga, prijavitelj nepravilnosti ima pravo i da ga pučki pravobranitelj bez odgađanja obavijesti o ishodu postupka zaštite prijavitelja nepravilnosti po njegovom okončanju.

### **9.3. Javno razotkrivanje**

Javno razotkrivanje nepravilnosti je otkrivanje nepravilnosti javnosti i ono bi trebalo biti izuzetak od postupaka unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja nepravilnosti, samo u slučaju kada postoji neposredna opasnost po život, zdravlje, sigurnost ili nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza. Postupak razotkrivanja nepravilnosti javnosti predviđen je kao izuzetak i u Preporukama Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014.

## **10. Postupanje državnog odvjetnika po zaprimljenim prijavama nepravilnosti**

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

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

Naime, u hrvatskom je zakonodavstvu je zaštita „zviždača“ odnosno prijavitelja nepravilnosti i prije donošenja Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kako je već i istaknuto, bila uređena odredbama Kaznenog zakona, Zakona o trgovini, Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima, Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o zaštiti tajnosti podataka, te Zakona u sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Tako članak 131. Kaznenog zakona (Narodne novine broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15 i 101/17, 118/18, 126/19) propisuje da će se za kazneno djelo povrede prava na rad kazniti kaznom zatvora do tri godine onaj tko otkáže ugovor o radu radniku zašto što se u dobroj vjeri zbog opravdane sumnje u korupciju obratio ili podnio prijavu nadležnim osobama ili tijelima državne vlasti. Naime, Zakon 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. Kazneni zakon je u istom članku istu kaznu predvidio i za onoga tko ne izvrši pravomoćnu sudsku odluku kojom je odlučeno o vraćanju radnika na posao.

Nadalje, Kazneni je zakon predvidio zaštitu „zviždača“ od kaznenog progona i 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 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 toga kaznenog djela ako je ono počinjeno u pretežito javnom interesu, te je u stavku 1. članka 300. Kaznenog zakona, koji se odnosi na odavanje službene tajne, propisao da

nema kaznenog djela odavanja službene tajne ako je ono počinjeno u pretežito javnom interesu.

Donošenjem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti sada je, u skladu s Preporukama Vijeća Europe iz 2014. godine za zaštitu „zviždača“, na jednom mjestu propisan i način prijavljivanja nepravilnosti i zaštita prijavitelja nepravilnosti.

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

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

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

Kada je prijava nepravilnosti na nadležno postupanje dostavljena državnom odvjetniku kao tijelu nadležnom za postupanje prema sadržaju prijave nepravilnosti, bez obzira je li istu proslijedio pučki pravobranitelj, povjerljiva osoba ili ju je državni odvjetnik zaprimio neposredno, državni odvjetnik će po istoj postupati kao i po svakoj drugoj zaprimljenoj prijavi, u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku.

Međutim, ono na što će državni odvjetnik posebno trebati obratiti pozornost u radu na takvim prijavama nepravilnosti su odredbe Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koje se odnose na zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti i zaštitu povjerljivosti.

Naime, kako je već istaknuto, člankom 11. i 12. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti propisana je obveza zaštite identiteta prijavitelja nepravilnosti, kao i svih drugih podataka navedenih u prijavi, osim u slučaju da prijavitelj nepravilnosti pristane na otkrivanje tih podataka ili ako je u tijeku postupka nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti.

Stoga se postavlja pitanje na koji će način državnom odvjetniku biti proslijeđena prijava nepravilnosti, ukoliko prijavitelj nepravilnosti, u skladu s odredbom članka 9. stavak 1. točka 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, zatraži zaštitu identiteta i povjerljivosti.

Prema odredbi članka 19. stavak 2. točka 8. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti povjerljiva osoba, odnosno prema odredbi članka 21. stavak 2. točka 6. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, pučki pravobranitelj, dužni su čuvati identitet

prijavitelja nepravilnosti i podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama.

Dakle, hoće li povjerljiva osoba i pučki pravobranitelj, kada će prijavu proslijediti državnom odvjetniku, istu anonimizirati, odnosno zaštititi identitet prijavitelja nepravilnosti ili će proslijediti zaprimljenu prijavu nepravilnosti državnom odvjetniku, uz napomenu da je podnositelj prijavu izričito zatražio zaštitu identiteta.

Ako će prijava biti proslijeđena državnom odvjetniku samo uz napomenu da je podnositelj zatražio zaštitu identiteta, tada bi državni odvjetnik trebao postupati u skladu s odredbama članka 11. i 12. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, odnosno prilikom provođenja izvida, bilo da ih državni odvjetnik provodi sam ili njihovo provođenje naloži policiji, trebao bi zaštititi identitet prijavitelja nepravilnosti, kao i druge podatke navedene u prijavi.

S tim u vezi postavlja se sljedeće pitanje, a to je, na koji način će se zaprimljene prijave dostavljati npr. policiji uz nalog za provođenje izvida? Na koji način će se iste anonimizirati kako iz istih ne bi bio vidljiv identitet podnositelja prijave. I je li oportuno i opravdano štiti identitet podnositelja prijave od djelatnika policije koji će provoditi izvide radi provjere osnovanosti prijave odnosno utvrđivanja postoji li sumnja u počinjenje kaznenog djela. Naime, vrlo često je za usmjeravanje i tijek izvida bitno znati tko je podnositelj prijave.

Sigurno će se u praksi pojavljivati situacije kada će za daljnje postupanje biti nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti ne daje odgovor na pitanje tko je i na koji način ovlašten otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti.

Dakle, je li to povjerljiva osoba, ili je to pučki pravobranitelj kojem je kao tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti prijava podnesena i koji je ostvario neposredni kontakt s prijaviteljem nepravilnosti, ili je to državni odvjetnik kao tijelo ovlašteno za postupanje prema sadržaju prijave, naravno ako su mu povjerljiva osoba i pučki pravobranitelj, uz prijavu dostavili i podatke o identitetu prijavitelja nepravilnosti.

Ako je to pučki pravobranitelj, tada bi državni odvjetnik o tome da je za daljnji tijek postupka nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti, trebao obavijestiti Pučkog pravobranitelja, koji će o tome obavijestiti prijavitelja nepravilnosti. Međutim, što ako prijavitelj nepravilnosti inzistira na zaštiti identiteta? Može li se u tom slučaju državni odvjetnik pozvati na odredbu članka 11. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti da se identitet prijavitelja može otkriti ako je za daljnji tijek postupka neophodno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti?

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

insistira na zaštiti identiteta, može li se bez pristanka prijavitelja nepravilnosti otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti?

Što ako u takvom slučaju prijavitelj nepravilnosti podnese tužbu za naknadu štete protiv države (ako je npr. identitet otkrio državni odvjetnik jer je to bilo nužno za tijek kaznenog postupka)?

To su neka pitanja i dileme na koje će praksa morati dati odgovor.

U svakom slučaju, kada je prijava nepravilnosti u državnom odvjetništvu zaprimljena ili putem Pučkog pravobranitelja ili putem povjerljive osobe, državno odvjetništvo će obavijest o poduzetim mjerama, u skladu s odredbom članka 21. stavak 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, dostaviti Pučkom pravobranitelju odnosno povjerljivoj osobi. Takva obavijest o poduzetim radnjama trebala bi sadržavati kratku informaciju o poduzetim mjerama. Npr. u tijeku je provođenje izvida, zatražena je potrebna dokumentacija ili slično.

Isto tako, kada je prijava nepravilnosti u državnom odvjetništvu zaprimljena ili putem Pučkog pravobranitelja ili putem povjerljive osobe, državno odvjetništvo će nakon okončanja postupanja, izvješće o konačnom ishodu postupanja u skladu s odredbom članka 21. stavak 5. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, dostaviti Pučkom pravobranitelju odnosno povjerljivoj osobi. Izvješće o konačnom ishodu postupanja trebalo bi sadržavati kratku obavijest o poduzetim radnjama, odnosno donesenoj državnoodvjetničkoj odluci.

## **11. Sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti**

Prijavitelj nepravilnosti koji je pretrpio štetnu radnju koja je u uzročno-posljedičnoj vezi s podnesenom prijavom nepravilnosti ima pravo na sudsku zaštitu koja se ostvaruje u posebnom postupku podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi s prijavom nepravilnosti nadležnom sudu u roku od tri godine od dana kada je prijavitelj saznao za štetnu radnju, odnosno pet godina od dana kada je štetna radnja prema prijavitelju poduzeta. Kako bi se prijavitelje nepravilnosti ohrabrilo na podnošenje prijave nepravilnosti, zakonodavac je propisao da je prijavitelj nepravilnosti u postupcima sudske zaštite vezanim uz prijavljivanje nepravilnosti oslobođen od plaćanja sudskih pristojbi.

Za postupanje u postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti propisana je stvarna nadležnost općinskih sudova. Kako bi se olakšao pristup sudu prijaviteljima nepravilnosti određena je izberiva nadležnost, pa tako prijavitelj nepravilnosti kao tužitelj, tužbu može podnijeti kod suda opće mjesne nadležnosti ili kod suda koji je nadležan prema mjestu njegova prebivališta ili boravišta ili suda gdje se dogodila štetna radnja ili je nastupila štetna posljedica. Posebno je naglašeno da postupak sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti mora biti hitan, kako je to predviđeno Preporukama Vijeća Europe za zaštitu „zviždača“ iz 2014. U postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti primjenjuju

se odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na radne sporove, osim ako Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti nije nešto drugo određeno.

U tužbi za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, prijavitelj nepravilnosti može tražiti:

1. Da se utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta štetna radnja,
2. Da se zabrani poduzimanje štetnih radnji kojima je prouzrokovana šteta te otklanjanje posljedica štetnih radnji prema prijavitelju nepravilnosti,
3. Da se naknadi imovinska i neimovinska šteta uzrokovana povredom prava koja su zaštićena Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti,
4. Da se presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti na trošak tuženika objavi u medijima.

Radi jačanja procesnog položaja prijavitelja nepravilnosti koji podnosi posebnu tužbu, predviđena je mogućnost da se na strani prijavitelja nepravilnosti, uz njegovu suglasnost, u postupak umiješa pučki pravobranitelj, kao nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, kao i organizacije, ustanove, udruge i druge osobe koje se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije.

Također, radi što učinkovitije zaštite prijavitelja nepravilnosti, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti propisuje obrnuti teret dokazivanja. Tako je određeno da, ako prijavitelj nepravilnosti učini vjerojatnim da je zbog prijave nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava u vezi obavljanja poslova, teret dokazivanja prelazi na poslodavca. Ova odredba i nije novina u hrvatskom zakonodavstvu, budući je odredbama članka 135. stavak 2. ZR predviđeno da u slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, a što je dovelo do povrede nekog od prava radnika iz radnog odnosa, ako radnik učini vjerojatnim da je stavljen u nepovoljniji položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja prelazi na poslodavca koja mora dokazati da radnika nije stavio u nepovoljniji položaj od drugih radnika odnosno da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa.

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

Prijedlogom za određivanje privremene mjere može se od suda zatražiti zabrana činjenja štetnih radnji, otklanjanje posljedica koje su prouzrokovane štetnim radnjama te odgoda izvršenja odluka kojima je prijavitelj nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj ili



mu je povrijeđeno neko od njegovih prava vezanih uz obavljanje poslova. Nadležan sud je dužan o prijedlogu za određivanje privremenih mjera odlučiti u roku od osam dana od dana primitka prijedloga, a žalba protiv rješenja o određivanju privremene mjere ne odgađa provedbu privremene mjere.

Imajući na umu sve ranije navedeno, razvidno je da je ZZPN donesen u cilju poticanja prijavljivanja nepravilnosti i zaštite prijavitelja, što bi u konačnici doprinosilo vladavini prava.

Međutim, svakako prilikom primjene odredaba ovog zakona treba imati na umu kako dosadašnju sudsku praksu redovnih sudova, Ustavnog suda Republike Hrvatske, a posebice i Europskog suda za ljudska prava. Bitno je za naglasiti da radnici prilikom ostvarivanja slobode izražavanja vezano uz informiranje o sumnji na korupciju i drugim nepravilnostima, uz pravo na zaštitu koju pružaju iznesene odredbe ZZPN ipak imaju određena ograničenja.

Bitno je naglasiti odlučne okolnosti o koji u pokrenutim postupcima treba voditi računa. Kao prvo, to je okolnost da kod prijavitelja za iznošenje informacija o nepravilnosti mora postojati opravdana sumnja u korupciju, te da prijavitelj ne postupa samo s namjerom da naštetiti poslodavcu. Nadalje, bitno je utvrditi proizlazi li iz podastrijetih činjenice i predloženih dokaza u prijavi sumnja u počinjenu nepravilnost, dok u situaciji kada prijavitelj iznosi vrijednosne sudove mora postojati dovoljno činjeničnog supstrata koji takav sud podupire.

Čest je primjer da se prijavitelji ne obrate nadležnim tijelima u slučaju prijavljivanja nepravilnosti. Prije svega, trebaju se obratiti povjerljivoj osobi kod poslodavca (unutarnje prijavljivanje), odnosno u propisanim slučajevima pučkom pravobranitelju (vanjsko prijavljivanje), a samo u iznimnim slučajevima, ako okolnosti ukazuju na postojanje neposredne opasnosti po život, zdravlje, sigurnost ili nastanak štete velikih razmjera odnosno uništenja dokaza, može se obratiti i medijima (javno razotkrivanje).

U situaciji da se prijavitelj odluči na javno razotkrivanje, a u slučaju spora o posljedicama takvog razotkrivanja, bilo za prijavitelja bilo za prijavljenog, sudovi naročito moraju voditi brigu o tome da javni interes za objavu informacije koja predstavlja realizaciju slobode izražavanja mora biti jači od potrebe da se zaštiti neko pravo poslodavca. U radnim sporovima, odnosno u sporovima radi naknada štete prouzročene poslodavcu, u pravilu će biti suprotstavljena pravo na slobodu izražavanja nasuprot pravu na poslovni ugled i poslovni interes. Prilikom odlučivanja o zahtjevu za naknadu štete ili pravu na zaštitu i razini te zaštite koji je potrebno pružiti prijavitelju biti od značaja radi li se o privatnom poslodavcu ili državi te radi li se o poslodavcu koji je imao uspostavljen sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, a prijavitelj se odlučio na javno razotkrivanje bez da je prvo pokušao iskoristiti te interne mehanizme prijave.

Naposljetku, a imajući u vidu odredbe Direktive, moguće je da će zakonodavac u roku za prenošenje, donijeti izmjene i dopune ZZPN kojima će uskladiti njegove odredbe s minimalnim standardima koje ta Direktiva traži. Države članice EU imaju ovlast za uvođenje ili zadržavanje povoljnijih odredbi za prijavitelje nepravilnosti, uz uvjet da se tim odredbama ne utječe na mjere za zaštitu prijavljenih osoba. Prenošnje ove

Direktive ni u kojem slučaju ne predstavlja osnovu za snižavanje razine zaštite koja je već osigurana u okviru nacionalnog prava u područjima na koja se primjenjuje.

## **12. Prekršajne odredbe**

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti sadrži i prekršajne odredbe kojima je propisana kažnjivost poslodavca pravne osobe, odgovorne osobe poslodavca u pravnoj osobi i poslodavca fizičke osobe ako ne ispune standarde propisane Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Zakonom su propisane i sankcije za osobe koje zlouporabe pravo na prijavljivanje nepravilnosti, kao i sankcije za povjerljive osobe i njihove zamjenike ukoliko zlouporabljaju svoje ovlasti na štetu prijavitelja nepravilnosti.

Optužni prijedlog za prekršaje propisane Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, osim tužitelja koji su na podnošenje ovlašteni odredbom članka 109. stavak 1. Prekršajnog zakona, može podnijeti i pučki pravobranitelj.

## **ZAKLJUČAK**

Jedan od osnovnih ciljeva donošenja Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti je jačanje zaštite prijavitelja nepravilnosti i podizanje svijest građana o nužnosti podnošenja prijave nepravilnosti radi zaštite javnog interesa.

Kako bi se građani ohrabрили na podnošenje prijave nepravilnosti, bilo da se radi o unutarnjem ili vanjskom prijavljivanju nepravilnosti, nužno je da novi Zakon od samog početka počinje donositi očekivane rezultate, posebno na planu pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti. Osim toga, ukoliko prijavitelji nepravilnosti odgovarajuću pravnu zaštitu neće ostvariti kod poslodavca, Zakonom je određeno posebno specijalizirano tijelo – Pučki pravobranitelj, kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

Međutim, osim odgovarajuće pravne zaštite, još važniji će biti rezultati podnesenih prijave nepravilnosti. Naime, nepravilnosti na koje će prijavitelji nepravilnosti ukazivati u dobroj vjeri ne smiju ostati bez odgovora. U istraživanju tih nepravilnosti jednu od glavnih uloga imat će državno odvjetništvo koje će prijavitelju nepravilnosti biti dužno dati informaciju o svakoj podnesenoj prijavi nepravilnosti, bilo da je ista u državnom odvjetništvu zaprimljena od strane povjerljive osobe, pučkog pravobranitelja ili neposredno od prijavitelja nepravilnosti, time da će u postupanju po zaprimljenim prijavama nepravilnostima državni odvjetnici biti dužni voditi računa o Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, osobito o odredbama koje se odnose na zaštitu identiteta i povjerljivost. Isto tako, važnu ulogu u zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kao i do sada, imat će sudovi, pa su tako Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti i predviđene određene posebnosti postupka zaštite odnosno naknade štete prijavitelja nepravilnosti.

## Primjeri za praktične vježbe

### PRIMJER - 1.

U tjedniku Novosti objavljen je 15. ožujka 2018. članak pod naslovom „Iznošenjem makinacija ministra J. J. nisam podvalio Stranci“, u kojem je novinar prenio sadržaj svog razgovora s Lukom Lukićem, članom Stranke, kao i sadržaj njegovog telefonskog razgovora s trećom osobom, gdje između ostaloga Luka Lukić iznosi da je J. J. član u deset nadzornih odbora i za to prima velike naknade, da koristi svoj politički položaj da onemogući tržišne konkurente u branši kojim se bavi trgovačko društvo u vlasništvu njegove žene te da mu je J. J. na stranačkom skupu prijetio da neće dozvoliti da Luka Lukić postane profesor, sve dok je J. J. ministar.

Protiv Luke Lukića pokrenut je stegovni postupak pred tijelima Stranke te mu je odlukom od 20. travnja 2018. izrečena opomena. On je podnio prigovor Predsjedništvu Stranke koji je odbijen odlukom od 26. svibnja 2018.

J. J. je 6. siječnja 2019. ustao s tužbom protiv Luke Lukića radi naknade štete zbog povrede prava osobnosti na dostojanstvo, čast i ugled. U njoj navodi da ništa od navedenog u članku nije točno, da ni u čemu ne postupa protuzakonito, da je član samo jednog nadzornog odbora, a za rad u njemu ne prima naknadu, a niti je kada prijetio Luki Lukiću kako on to u članku tvrdi. Zbog objave klevetničkog članka tvrdi da je trpio velike neugodnosti u svom privatnom i profesionalnom okruženju, a što se odrazilo i na njegovo psihičko zdravlje pa potražuje naknadu štete u iznosu od 60.000,00 kn. Luka Lukić protivio se tim navodima ističući da je samo kritizirao nepravilna postupanja i politiku svog kolege iz iste političke stranke, koji je u to doba bio ministar. Da je prijetnja o kojoj je govorio bila izrečena na skupu Stranke, ali da on nikada novinaru nije rekao da je J. J. prijetio riječima „dok je on ministar da Luka Lukić neće biti profesor“, već je on tu prijetnju „iščitao“ iz njegovog izlaganja na skupu. Potvrdio je da je naveo o članstvu ministra u nadzornim odborima i ukidanju tržišne konkurencije, jer je te navode čuo iz provjerenih izvora. Smatra da novinar nije vjerno prenio njihov razgovor i on članak nikada nije autorizirao. Smatra da nema mjesta njegovom kažnjavanju jer je samo ukazivao na nepravilnosti u radu ministra, što je bilo u javnom interesu i ne može štetiti niti ugledu ministra niti Stranke. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Tijekom postupka sud je pribavio Zapisnik sa skupa Stranke, saslušao kao svjedoka autora članka, te parnične stranke.

U zapisniku sa skupa stranke u vezi predmeta spora navedeno je „J. J.: Što se tiče tvrdnje da Luka Lukić nije stručnjak i njegove optužbe o izboru [navodno] loše tehnologije trgovačkog društva YZ. Tu su tehnologiju iz njegova područja stručnosti, izabrali članovi Povjerenstva, koji su usput rečeno redoviti sveučilišni profesori što ti Luka nikad nećeš postati jer nemaš stručne ni znanstvene kvalifikacije.“

Svjedok, autor članka, iskazao je da je urednik osmislio naslov na temelju riječi i tvrdnji koje je Luka Lukić koristio u njihovom razgovoru te da se Luka Lukić nije protivio

naslovu niti sadržaju teksta kada je o njemu telefonski obaviješten prije objavljivanja.

U iskazima su tužitelj J. J. i tuženik Luka Lukić ponovili svoje navode iz tužbe odnosno odgovora na tužbu.

Odgovorite:

1) Ima li mjesta primjeni odredaba Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u konkretnom slučaju? Obrazložite zašto.

2) Kako biste odlučili o tužbenom zahtjevu J. J. u parnici radi naknade štete? Koje činjenice smatrate odlučnima?

3) Imajući u vidu razvijene standarde Europskog suda za ljudska prava u primjeni odredbe čl. 10. Konvencije, odgovorite na pitanja, pod pretpostavkom da je sud prihvatio u cijelosti zahtjev tužitelja:

- Predstavlja li donošenje takve presude miješanje u tuženikovo pravo na slobodu izražavanja?

- Je li miješanje bilo opravdano?

- Kada se utvrdi da je osporenom odlukom suda došlo do miješanja u podnositeljevo pravo, ESLJP provodi test razmjernosti ocjenjujući je li to miješanje utemeljeno na zakonu, je li težilo legitimnom cilju i je li bilo razmjerno legitimnom cilju kojeg se mjerom miješanja namjeravalo postići.

- Je li to miješanje bilo propisano zakonom?

- Je li težilo legitimnom cilju?

- Je li bilo nužno u demokratskom društvu?

- Je li miješanje bilo razmjerno legitimnom cilju zbog kojeg je poduzeto?

## **PRIMJER – 2.**

Zaposlenik Grada X, Marko Markić, podnio je prijavu nepravilnosti Pučkom pravobranitelju. Radeći u nadležnoj službi Grada X uočio je da su u provođenju postupka izvođenja radova na izgradnji sportske dvorane počinjene određene nepravilnosti. U prijavi je detaljno opisao uočene nepravilnosti, navodeći da izvođač radova – trgovačko društvo YZ sačinjava neistinitu dokumentaciju kojom dokazuje vrstu i obim navodno izvedenih radova, dok odgovorne osobe Grada X, iako im je poznato da radovi nisu izvedeni po vrsti i obimu kako je to navedeno u dostavljenoj dokumentaciji, ovjeravaju takvu neistinitu dokumentaciju na temelju koje se vrše nezakonite isplate trgovačkom društvu YZ. U prijavi je detaljno opisana dokumentacija za koju postoji sumnja da je krivotvorena, kao i u kojim službama Grada X se ista nalazi. Naveo je da postoji dogovor između službenih osoba Grada X i izvođača radova-trgovačkog društva YZ, na osnovi kojeg se novac koji je nezakonito isplaćen navedenom društvu podiže s računa izvođača radova i potom dio vraća službenim osobama Grada X, koji isti zadržavaju u svoju korist. Navedeni su datumi i iznosi navodnih nezakonitih isplata.

U prijavi nepravilnosti dostavljenoj Pučkom pravobranitelju, prijavitelj nepravilnosti Marko Markić je, u skladu s odredbom članka 9. stavak 1. točka 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, zatražio zaštitu identiteta i povjerljivosti.

Pučki pravobranitelj je prijavu nepravilnosti dostavio na nadležno postupanje Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, uz napomenu da prijavitelj nepravilnosti traži zaštitu identiteta i povjerljivosti, te uz traženje da ih se, u skladu s odredbom članka 21. Stavak 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, obavijesti o poduzetom povodom zaprimljene prijave, odnosno da im se prema odredbi članka 21. stavak 5. istoga Zakona podnese obrazloženo izvješće o konačnom ishodu postupanja.

Prijava nepravilnosti dostavljena je na postupanje stvarno i mjesno nadležnom državnom odvjetništvu.

Nadležno državno odvjetništvo je zaprimljenu prijavu nepravilnosti uz zahtjev za provođenjem izvida i poduzimanjem drugih mjera iz članka 206.h Zakona o kaznenom postupku, dostavilo policiji. U nalogu je zatraženo prikupljanje dokumentacije navedene u prijavi, obavljanje obavijesnih razgovora s prijaviteljem nepravilnosti, kao i drugim osobama koje imaju saznanja o predmetu prijave.

Nakon zaprimanja zahtjeva za provođenjem izvida, policija je uputila dopis Gradu X, u kojem je navela da postupa po zahtjevu državnog odvjetništva, a u svezi prijave Marka Markića, te da ih u svezi toga pozivaju na dostavu dokumentaciju navedenu u prijavi.

Nakon što je u Gradu X zaprimljen dopis policije, protiv Marka Markića je pokrenut stegovni postupak iz razloga jer je učinio javnom dokumentaciju koja je predstavljala poslovnu tajnu. Nakon provedenog stegovnog postupka proglašen je krivim te mu je otkazan ugovor o radu.

Odgovorite:

1) Je li u konkretnom slučaju postupano u skladu s odredbama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti?

2) Je li netko je pogriješio u ovom slučaju, i ako je, tko je pogriješio? Obrazložite odluku.

3) Tko je trebao zaštititi identitet prijavitelja nepravilnost i na koji način?

4) Što ako je u tijeku postupka bilo nužno otkriti identitet prijavitelja nepravilnosti?

5) Ima li Marko Markić ima pravo na sudsku zaštitu i kakvu?

6) Kako biste odlučili u slučaju da Marko Markić pokrene radni spor radi utvrđenja nedopuštenosti otkaza ugovora o radu? Obrazložite odluku.

7) Kako biste odlučili u slučaju da Marko Markić pokrene spor radi naknade imovinske štete (izgubljena zarada) i neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti protiv poslodavca, Pučkog pravobranitelja i Republike Hrvatske uslijed otkrivanja identiteta protivno njegovoj volji? Obrazložite odluku.

### **PRIMJER – 3.**

Zaposlenik trgovačkog društva X, Petar Perić podnio je prijavu povjerljivoj osobi u trgovačkom društvu X koje je u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Radeći u nadležnoj službi trgovačkog društva X uočio je da su u provođenju postupka javne nabave uređaja velike vrijednosti počinjene određene nepravilnosti. U prijavi je detaljno opisao uočene nepravilnosti, navodeći da odgovorne osobe trgovačkog društva X u postupku javne nabave favoriziraju jednog dobavljača Z. Ukazao je na osobe u trgovačkom društvu X koje sudjeluju u opisanoj nezakonitoj aktivnosti i to na način da uvjete natječaja prilagođavaju dobavljaču Z. Naime, uočio je da su u trgovačkom društvu X zaprimljeni mailovi dobavljača Z u kojem se dostavljaju podaci o uređaju koji je predmet javne nabave, kako bi se u postupku javne nabave tražila nabava upravo takvog uređaja, s takvim karakteristikama da ga može nabaviti upravo i jedino dobavljač Z.

U prijavi podnesenoj povjerljivoj osobi u trgovačkom društvu X podnositelj nepravilnosti je, u skladu s odredbom članka 9. stavak 1. točka 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, zatražio zaštitu identiteta i povjerljivosti.

U roku od 30 dana koji je propisan odredbom članka 19. stavak 2. točka 5. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, povjerljiva osoba nije podnositelja nepravilnosti Petra Perića obavijestila o tijeku i radnjama poduzetim u postupku, iako je to Petar Perić u više navrata tražio pismenim zahtjevom.

U međuvremenu je poslodavac, trgovačko društvo X, donijelo odluku da se Petar Perić premješta na drugo radno mjesto nižeg stupnja složenosti i s nižom plaćom.

Nakon toga, Petar Perić se obratio pučkom pravobranitelju kao tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. U prijavi je ponovio navode iz prijave koju je podnio povjerljivoj osobi. I u toj je prijavi, u skladu s odredbom članka 9. stavak 1. točka 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, zatražio zaštitu identiteta i povjerljivosti.

Pučki pravobranitelj je prijavu nepravilnosti dostavio na nadležno postupanje Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, uz napomenu da prijavitelj nepravilnosti traži zaštitu identiteta i povjerljivosti, te uz traženje da ih se, u skladu s odredbom članka 21. Stavak 4. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, obavijesti o poduzetom povodom zaprimljene prijave, odnosno da im se u skladu s odredbom članka 21. stavak 5. istoga Zakona podnese obrazloženo izvješće o konačnom ishodu postupanja.

Prijava nepravilnosti dostavljena je na postupanje stvarno i mjesno nadležnom državnom odvjetništvu.

Nadležno državno odvjetništvo je nakon zaprimanja prijave istu anonimiziralo, odnosno u istoj na odgovarajući način zaštitilo podatke na temelju kojih se može utvrditi identitet prijavitelja nepravilnosti, i nakon toga policiji dostavilo zahtjev za provođenjem izvida i poduzimanjem drugih mjera iz članka 206.h Zakona o kaznenom postupku, dostavilo policiji.

Odgovorite:

1) Je li u konkretnom slučaju postupljeno u skladu sa Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti?

2) Je li netko je pogriješio u ovom slučaju, i ako je, tko je pogriješio? Obrazložite odluku.

3) Tko je trebao zaštititi identitet prijavitelja nepravilnost?

4) Postoji li odgovornost osobe koja je neovlašteno otkrila identitet prijavitelja nepravilnosti?

5) Ima li Petar Perić pravo na sudsku zaštitu i kakvu? Obrazložite odgovor.

#### **PRIMJER – 4.**

Zaposlenik avio kompanije Juraj Jurić prijavio je 17. rujna 2019., bez prethodnog obraćanja poslodavcu, nadležnoj inspekciji da ima saznanja da njegov poslodavac Avia d.o.o. zapošljava nestručno osoblje (posebice pilote), kao i da ti nestručni kadrovi napreduju kod poslodavca, bez uporišta u njihovom stručnim kvalifikacijama i radnom iskustvu. Potkrijepio je to dokazima u vidu navođenja svih osoba koje su kao piloti zaposleni kod istog poslodavca nakon njega, njihovih kvalifikacija i trajanja radnog iskustva, kao i podacima o napredovanju pojedinih od njih, a koji imaju niže kvalifikacije i/ili manje radnog (letačkog) iskustva od njega. Zatražio je da kao prijavitelj nepravilnosti ostane anonimn. Nadležna inspekcija provela je u povodu navedene prijave nadzor kod poslodavca te naložila uklanjanje uočenih nepravilnosti čime će prijavljene nepravilnosti, u vidu zapošljavanja nekvalificiranog letačkog osoblja, biti otklonjene. Poslodavac je u skladu s tim nalogom postupio.

Međutim, kako unatoč tome Juraj Jurić nije dobio promaknuće, njegova supruga, inače poznata aktivistica udruge „STOP KORUPCIJI I NEPOTIZMU“ je 1. prosinca 2019. dala intervju za dva najtiražnija novinska lista te iznijela kritiku politike zapošljavanja u Avia d.o.o., koju je potkrijepila informacijama o navodnim nestručnostima pilota koji zbog toga mogu upravljajući zrakoplovima ugroziti sigurnost putnika. Objavljene novinske članke prenijeli su gotovo svi veći novinski portali te su ti napisi višestruko dijeljeni na društvenim mrežama.

Nakon objave navedenih članaka direktor Avia d.o.o. donio je 20. prosinca 2019. odluku kojom je podnositelju otkazan Ugovor o radu zbog skrivljenog ponašanja budući

da je i bez obračuna nastale materijalne štete jasno je da je supruga tužitelja svojim istupima u javnosti putem tiska nanijela štetu ugledu tuženika, a podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu poslodavca joj je očito dao Juraj Jurić, čime je postupio protivno interesima poslodavca i nanio mu štetu, počinivši time naročito tešku povredu obveza iz radnog odnosa.

Protiv navedene odluke Juraj Jurić podnio je zahtjev za zaštitu prava na koji poslodavac nije odgovorio, te je potom podnio tužbu sudu radi nedopuštenosti otkaza ugovora o radu. Smatra da mu je pripadalo pravo i na javno iznošenje navedenih informacija koje je prenijela njegova supruga budući da su iste od posebnog interesa javnosti te da mu je povrijeđeno pravo na slobodu izražavanja. Pozvao se na zaštitu koja mu pripada prema Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Predlaže da sud utvrdi otkaz nedopuštenim.

U odgovoru na tužbu poslodavac ističe da je odluka o otkazu u cijelosti opravdana. To stoga što je tužitelj iznošenjem svojoj supruzi navedenih informacija, a koje je ona prenijela u javnosti, nanio štetu ugledu i povjerenju tuženika i kod putnika i u poslovnom svijetu, postupajući time suprotno interesima tuženika, njegovog poslodavca.

Avio d.o.o. podnio je tužbu radi naknade štete protiv Juraja Jurića i njegove supruge zbog zloupotrebe prava, budući da je svrha njegovog prijavljivanja nepravilnosti inspekciji te prenošenja informacija supruzi, koja je iste iznijela u javnosti, bila isključivo nanijeti štetu poslodavcu. Juraj Jurić i njegova supruga u odgovoru na tužbu tvrde da je on inspekciji prijavio stvarne nepravilnosti koje su utvrđene inspekcijskim nadzorom, a da njegova supruga morala javno razotkriti informacije jer je postojala neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost te opasnost od nastanka štete velikih razmjera, a za te informacije postojao veliki interes javnosti. Ističe i da je zbog prijave inspekciji nepravilnosti koje su utvrđene kod tuženika stavljen u nepovoljniji položaj (otkazan mu je ugovor o radu). Za javni istup ne smatra se odgovornim jer, iako se nije protivio istupu svoje supruge, ipak nije javno istupao on, već njegova supruga, a u okviru obavljanja poslova udruge kojoj pripada.

Odgovorite:

1) Je li Juraj Jurić iskoristio pravilan put pravne zaštite kao prijavitelj nepravilnosti?

2) Ako je odgovor na pitanje 1) ne, koji bi put bio ispravan?

3) Ima li njegova supruga pravo na zaštitu?

4) Pripada li tužitelju pravo na zaštitu od dobivenog otkaza, a imajući u vidu odredbe o zaštiti prijavitelja nepravilnosti? Obrazložite odluku o tužbenom zahtjevu? Koje činjenice smatrate odlučnima?

5) Je li došlo do zloupotrebe prava javnom objavom informacija? Može li se Juraj Jurić osloboditi obveze naknade štete? Obrazložite odluku.



6) Na kome leži teret dokazivanja činjenica u slučaju da nije Juraju Juriću povrijeđeno neko od njegovih prava u vezi s radom (otkazivanjem ugovora o radu) zbog prijave nepravilnosti? U kojem trenutku dolazi do preraspodjele tereta dokaza?

## Literatura

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)
2. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (Narodne novine, broj 17/19)
3. 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, 70/17)
4. Zakon o Uredu za suzbijanju korupcije i organiziranog kriminaliteta (Narodne novine, broj 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17)
5. Kazneni zakon (Narodne novine, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18)
6. Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, broj 67/18)
7. Zakon o radu (Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19)
8. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, broj: 35/2005, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18)
9. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije
10. Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji
11. Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji
12. Preporuke Vijeća Europe iz 2014. za zaštitu „zviždača“
13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
14. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije
15. Odluke Europskog suda za ljudska prava
16. Odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske
17. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske
18. <http://eur-lex.europa.eu>
19. <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>