

Zaštita »zviždača«

Margareta Habazin*

Premda može imati i negativne konotacije, pojava »zviždača« uglavnom se percipira kao pozitivna. Progon i strah od nadređenih i institucija postali su ozbiljan problem u međunarodnim organizacijama, javnim upravama i privatnim tvrtkama. Zato mnoge međunarodne organizacije i zemlje donose pravila i zakone kojima štite »zviždače«. U najmanju se ruku njihova zaštita propisuje zakonima o radu, a ponekad i posebnim zakonima (naročito u zemljama članicama EU). U Hrvatskoj odredbe relevantne za zaštitu »zviždača« sadržavaju Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima. Svi propisi u ovom području potiču prijavljivanje korupcije – time se preventivno djeluje na tu štetnu društvenu pojavu. Zaštita »zviždača« novo je područje te se još uvijek traže najbolja rješenja.

Ključne riječi: zaštita »zviždača«, korupcija, Hrvatska, Europska unija, Vijeće Europe, SAD

1. Uvod

Svatko se barem jednom u životu susreo s nekim oblikom korupcije ili nezakonite radnje, ali jednostavno nije imao hrabrosti obratiti se nekome

* Margareta Habazin, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske (Ministry of Justice of the Republic of Croatia)

kako bi ispravio tu nepravdu. Činjenica je da se ljudi boje osvete kolega ili javnosti i, što je najvažnije, boje se za svoj život i život svoje obitelji. Iako je strah za vlastitu sudbinu posebno opravdavan razlog za neprijavlivanje korupcije ili nezakonite radnje, pravda je još veći motiv za istupanje s takvim podacima.

»Zviždači«¹ su zaposlenici, bivši zaposlenici ili članovi organizacija, posebice privatnih ili državnih, koji »nedolično ponašanje« unutar organizacije prijave kolegama ili institucijama. »Nedolično ponašanje« znači kršenje zakona i pravila ili čin izravne prijetnje javnom interesu, kao što su prijevare, kršenje zdravstvenih i sigurnosnih pravila te korupcija.

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

Osobe koje prijavljuju korupciju iznimno su važne za otkrivanje i procesuiranje korupcijskih kaznenih djela. Korupcija se dogovara u četiri oka, unutar zatvorenih sustava te ju je često bez dojave iznutra nemoguće otkriti.

Stoga, »zviždači« nisu »izdajnici«, već hrabri ljudi koji su voljni poduzeti mjere protiv zloupotreba na koje nailaze, oni ne pristaju na lakši put i šutnju.

Suvremena zakonodavstva svjesna važnosti »zviždača« nastoje potaknuti osobe na prijavu korupcije te im zakonski jamče zaštitu od otkaza i od zlostavljanja poslodavca. Mnoge su zemlje, radi sprečavanja mogućeg maltretiranja i progona »zviždača«, izglasale razne zakone kako bi zaštitile »zviždače«, a način na koji se »zviždači« štite jest da je njihova prijava povjerljiva. Dakle, osoba koja je prijavljena ne bi smjela saznati za nju. Također, zakonodavstva mnogih zemalja propisuju i sankcije za osobe koje diskriminiraju »zviždače« nakon njihove prijave. To su različite sankcije, npr. novčane kazne, suspenzije, s time da »zviždač« koji je bio u »dobraj vjeri« ima pravo na vraćanje na posao, pravo na naknadu štete, na neisplaćene plaće, troškove odvjetnika i svega drugog što ide s time.

Diljem svijeta zakonodavstvo o zaštiti »zviždača« još je uvijek u povojima te, sukladno tome, postoje i različita zakonska rješenja. Naime, postoje zemlje koje imaju sveobuhvatne zakone o zaštiti »zviždača«. To su uglavnom zemlje *common law* sustava – SAD, Australija, Kanada, Novi Zeland, Južna Afrika, Velika Britanija, zatim zemlje Dalekog istoka – Japan, Ko-

¹ Termin »zviždač« dolazi od engleske riječi *whistleblower*. Iako u hrvatskom jeziku »zviždač« možda nije najbolji izraz za osobu koja u dobroj vjeri prijavljuje korupciju, u nedostatku drugoga već se poprilično udomaćio.

reja. Većina europskih zemalja nema i ne planira donijeti posebne zakone o zaštiti »zviždača«.

Također, potrebno je naglasiti da je područje zaštite »zviždača« prilično novo zakonsko područje, osim jednog američkog rješenja. Naime, prvi zakon o zaštiti »zviždača« donesen u svijetu je Lincolnov False Claims Act iz 1863., dok je većina današnjih zakonskih rješenja usvojena u posljednjih dvadeset godina.

2. Izraz whistleblower ili zviždač

Podrijetlo izraza »whistleblower« potječe iz prakse engleskih »bobbies«, koji su puhalo u svoje zviždajke kad su primijetili činjenje kaznenih djela. Navedeno zviždanje trebalo je upozoriti na opasnost službenike nadležne za provedbu zakona i javnost.

Potrebno je naglasiti da je »zviždanje« plemenit, pozitivan čin – osoba riskira svoju karijeru kako bi spriječila nezakonitu radnju koja bi mogla naškoditi drugima.

Transparency International (TI) definira »zviždanje« kao otkrivanje informacija od strane zaposlenika organizacije (bivših ili sadašnjih) o nezakonitim, nemoralnim ili protupravnim radnjama svojih poslodavaca, osobama ili organizacijama na koje bi se te radnje mogle odnositi.

Osoba koja »zviždi« obično nije izravno pogođena tim radnjama te prema tome rijetko ima osobni interes od ishoda bilo kakve istrage.

Najčešći tip »zviždača« su *internal whistleblowers*, odnosno zaposlenici organizacije koji upozoravaju na »nedolično ponašanje« svojih kolega ili nadređenih osoba. Jedno od najzanimljivijih pitanja je zašto će i pod kojim okolnostima ljudi prijaviti nezakonita i na drugi način neprihvatljiva ponašanja. Postoji nekoliko razloga da će ljudi poduzeti neke radnje zbog »nedoličnog ponašanja« unutar organizacije, a najvažniji od tih razloga je mogućnost potpune anonimnosti.

»*External whistleblowers*« prijavljuju »nedolično ponašanje« osobama izvan organizacije ili određenim institucijama. U tim slučajevima »zviždači«, ovisno o težini i prirodi informacija kojima raspolažu te o svojoj hrabrosti, prijavljuju medijima, policiji, nadležnim tijelima za kazneni progon te lokalnim, državnim odnosno saveznim agencijama.

Reakcije na »zviždanje« idu u dva smjera. Obično se »zviždači« smatraju osobama koje se žrtvuju za javni interes, ali naravno, ima i onih koji »zviždače« promatraju kao osobe željne slave.

Velika je vjerojatnost da se mnogo ljudi neće nikada usuditi »zviždati«, ne samo zbog straha od odmazde već i zbog straha od gubitka stečenog položaja odnosno sigurnosti u organizaciji i izvan organizacije. Naime, »zviždači« često postaju žrtve različitih oblika osvete – ponekad od direktora/voditelja same organizacije ili grupe unutar organizacije koje su optužili za »nedolično ponašanje«, a ponekad i od organizacija povezanih s organizacijom u kojoj su zaposleni. Tipična reakcija menadžmenta organizacije vrlo je uobičajena: oni na istup nekog »zviždača« ne reagiraju pozitivno, već počnu šikanirati, omalovažavati i maltretirati »zviždača«. Položaj »zviždača« na radnom se mjestu preko noći pogoršava, prebacuje ih se na manje važne poslove, tjera ih se da daju otkaz ili im se ukida radno mjesto. Također, daju im se najteži i nemogući zadaci ili im se pak ne daje nikakav posao. Izloženi su i uvredama, prijeti im se disciplinskim mjerama i konstantno ih se kritizira, kažnjava, izlaže unutarnjim provjerama i revizijama.

Stoga je maltretiranje i progon »zviždača« postao ozbiljan problem u mnogim državama. Usprkos tome što su »zviždači« često zaštićeni zakonom od poslodavčeve osvete, do sada se dogodilo mnogo slučajeva u kojima su te osobe bile kažnjene za upozoravanje na »nedolično ponašanje«, na primjer degradirane su, smanjena im je plaća ili su trpjele svakodnevna maltretiranja i šikaniranja od strane drugih zaposlenika.

Potrebno je spomenuti i jednog od najpoznatijih »zviždača« Nizozemaca Paula van Buitenena, bivšeg državnog službenika Europske unije. Njegovo otkrivanje korupcije i upozoravanje na korupciju u izvršnim tijelima EU rezultiralo je ostavkom Europske komisije pod vodstvom Jacquesa Santera. Nakon otkrivanja korupcije, trpio je različite oblike pritiska i osvete od svojih poslodavaca, koji su čak tražili od njega da da ostavku i vrati se u Nizozemsku. Napokon, nakon povratka u Nizozemsku izabran je za zastupnika u Europski parlament, u kojem je nastavio i nadalje aktivno sudjelovati u borbi protiv korupcije (Protection, 2009).

Stoga su mnoge demokratske zemlje, radi sprečavanja mogućeg maltretiranja i progona »zviždača«, donijele razne zakone kako bi zaštitile »zviždače«.

3. Međunarodna rješenja

Zaštita »zviždača« bila je i još uvijek je predmet istraživanja i izvješća različitih međunarodnih organizacija. Kada su 1996. države članice Vijeća Europe (VE) i neke druge zemlje razradile program borbe protiv korupci-

je, uvidjele su da je zaštita »zviždača« važno pitanje i da zaslužuje da bude predviđena međunarodnim pravnim instrumentima. Skupina zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO)² bavila se pitanjem zaštite »zviždača« u svojem sedmom općem izvješću o aktivnosti iz 2006. (Greco, 2006).

GRECO smatra da su zakoni koji potiču odnosno ohrabruju ljude da prijave korupciju koju vide ili na koju sumnjaju na svojem radnom mjestu vrijedno sredstvo u borbi protiv korupcije. Prvo, oni stvaraju kulturu koja pomaže da se ljudi suzdrže od korupcije; strah da će biti uhvaćeni više odvraća od korupcije nego prijetnja bilo kojom drugom sankcijom. Drugo, korupcija se najčešće odvija između dvoje ili više ljudi i često ostaje neotkrivena sve dok »zviždači« ne progovore (Greco, 2006). Ipak, unatoč raširenom postojanju uvjeta za prijavljivanje korupcije, utvrdio je da su ti uvjeti rijetko pomogli promijeniti kulturu šutnje koju korupcija stvara. Glavni razlozi za to su strah od posljedica na poslu i sumnja da će se akcija poduzeti interno kako bi se riješio problem.

Stoga je zaštita »zviždača« propisana međunarodnim konvencijama: Građanskopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji i Kaznenopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji.

Građanskopravna konvencija u čl. 9. propisuje zaštitu zaposlenika: *Svaka će stranka u svom unutarnjem zakonodavstvu predvidjeti odgovarajuću zaštitu od svake neopravdane kazne za zaposlenike koji imaju opravdani razlog sumnjati na korupciju ili koji u dobroj vjeri prijave svoju sumnju odgovornim osobama ili vlastima.*

Kaznenopravna konvencija u čl. 22. propisuje zaštitu osoba koje surađuju s pravosuđem i svjedoka: *Svaka zemlja članica donijet će mjere nužne za učinkovitu i odgovarajuću zaštitu: a) osoba koje izvješćuju o kaznenim prekršajima iz članaka od 2. do 14. ili koje na neki drugi način surađuju s istražnim i pravosudnim tijelima; b) svjedoka koji daju iskaze o tim prekršajima.*

Usprikos tome što je zaštita »zviždača« međunarodni zahtjev, često nije predviđena u nacionalnim zakonima i propisima ili politikama upravljanja ljudskim resursima (Speckbacher, 2009). To je u skladu s brzinom ratifikacije Građanskopravne konvencije VE o korupciji, koja je sporija nego ratifikacija Kaznenopravne konvencije VE o korupciji.³

² GRECO, The Group of States Against Corruption, skupina zemalja za borbu protiv korupcije osnovana 1999. od Vijeća Europe sa svrhom praćenja napora država u pridržavanju antikorupcijskih standarda.

³ Dosad su 33 države ratificirale Građanskopravnu konvenciju o korupciji, a 41 država Kaznenopravnu konvenciju o korupciji. Navedene konvencije Hrvatska je ratificirala kao članica GRECO-a.

Četrdeset pet država obuhvaćeno je i ocijenjeno u GRECO-ovu drugom krugu ocjenjivanja (2003.–2006.), koje je pokrivalo opće antikorupcijske mjere primjenjive na upravu i javne službenike. Preporuke su upućene više od polovini članica GRECO-a, a odnosile su se na uvođenje mehanizama zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijave sumnju na korupciju od negativnih posljedica odnosno odmazde koja može utjecati na zapošljavanje, karijeru i sl.

Očito je da su odredbe o zaštiti »zviždača« konačno ugrađene i u međunarodne dokumente.⁴ Svakako jedan od najvažnijih međunarodnih dokumenata koji sadržava takve odredbe je Konvencija Ujedinjenih naroda (UN) protiv korupcije. Donesena je 2003., a Hrvatska ju je ratificirala 2005. Čl. 33. Konvencije propisuje: *Svaka je država stranka dužna razmotriti ugrađivanje u svoj domaći pravni poredak primjerenih mjera kojima se pruža zaštita od svakog neopravdanog ophođenja prema svakoj osobi koja u dobroj vjeri i na temelju razumne sumnje prijavi nadležnim tijelima bilo kakve činjenice koje se tiču kaznenih djela određenih u skladu s ovom konvencijom.*

3.1. Zaštita »zviždača« u okviru UNICEF-a

Zaštita »zviždača« u okviru UNICEF-a predviđena je Direktivom CF/EXD/2007-005 Rev.1 od 16. siječnja 2008. Ta direktiva pruža zaštitu od odmazde osobama koje u dobroj vjeri izvješćuju o nepravilnostima i nedoličnom ponašanju ili surađuju s ovlaštenim državnim tijelima (revizorima, inspekcijom i sl.). Direktivom je propisana dužnost svih djelatnika UNICEF-a da prijave svaku povredu UNICEF-ovih propisa i pravila osobama koje su odgovorne da poduzme odgovarajuće radnje. Pojedinaac koji u dobroj vjeri podnese takvu prijavu ima pravo biti zaštićen od odmazde.

UNICEF-ovo osoblje također je dužno surađivati s ovlaštenim revizorima i istražiteljima te drugim tijelima nadzora. Pojedinaac koji tako postupa ima pravo biti zaštićen od odmazde. Odmazda protiv osoba koje su prijavile ili pružile informacije o nepravilnostima odnosno nedoličnom ponašanju ili osoba koje su surađivale s ovlaštenim revizorima ili istražiteljima ili drugim tijelima nadzora je zabranjena. Takvo ponašanje krši temeljnu obvezu svih djelatnika UNICEF-a da se pridržavaju najviših standarda

⁴ Inter-American Convention against Corruption (čl. III. i XVI.); African Union Convention of Preventing and Combating Corruption (čl. 5., 6. i 17.); OECD Convention on Combating on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (čl. 3. i 9.).

učinkovitosti, stručnosti i integriteta te da se ponašaju i izvršavaju svoje dužnosti u najboljem interesu same Organizacije (UNICEF, 2008).

3.2. Zaštita »zviždača« u okviru Vijeća Europe

Vijeće Europe uputilo je 2007. parlamentima država članica poseban upitnik da bi dobilo pregled postojećeg zakonodavstva o zaštiti »zviždača« u državama članicama. Na pitanja u tom upitniku odgovorilo je 26 država članica i SAD. Odgovori su pokazali da većina europskih zemalja nema i ne planira donijeti posebne zakone o zaštiti »zviždača«.

Nakon dobivenih odgovora, VE razlikuje tri skupine zemalja: prva skupina obuhvaća zemlje u kojima već postoji posebno zakonodavstvo kojime se regulira zaštita »zviždača« (Belgija, Francuska, Norveška, Rumunjska, Nizozemska i Velika Britanija); u drugu skupinu ulaze zemlje u kojima je nacrt zakona o zaštiti »zviždača« upućen u parlament ili je na neki drugi način u pripremi (Njemačka, Slovenija, Švicarska, Litva); treća obuhvaća zemlja u kojima ne postoje posebni zakoni o zaštiti »zviždača«, ali gdje je neka vrsta zaštite za »zviždače« predviđena u odredbama različitih zakona, osobito u onim odredbama koje se odnose na radno i kazneno pravo (Austrija, BIH, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Danska, Estonija, Gruzija, Grčka, Italija, Poljska, Srbija, Slovačka, Švedska, Makedonija i Turska) (Protection, 2009).

Slijedom navedenog, VE je pozvao sve države članice da preispitaju te revidiraju svoja postojeća zakonodavstva o zaštiti »zviždača«, imajući pri tome u vidu sljedeća vodeća načela:

- zakonodavstvo o zaštiti »zviždača« trebalo bi štiti one koji se u dobroj vjeri koriste postojećim internim »zviždačkim« kanalima od bilo kojeg oblika odmazde (neopravdanog otkaza, uznemirivanja ili bilo kojeg drugog diskriminatornog postupanja);
- gdje interni kanali ili ne postoje ili ispravno ne funkcioniraju ili nije razumno očekivati da će pravilno funkcionirati, vanjski »zviždači«, s obzirom na prirodu problema koji ističu – uključujući i putem medija, također bi trebali biti zaštićeni;
- smatrat će se da svaki »zviždač« postupa u dobroj vjeri, ali pod uvjetom da ima razumne osnove vjerovati da su otkrivene informacije istinite, čak i ako se poslije ispostavi da nije tako, i pod uvjetom da nema bilo kakve nezakonite ili neetičke namjere;
- relevantno zakonodavstvo treba omogućiti »zviždačima« u dobroj vjeri pouzdanu zaštitu protiv bilo kojeg oblika odmazde, i to pu-

tem tijela koja istražuju »zviždačevu« prijavu i traže korektivne akcije od poslodavca.

3.2.1. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti »zviždače« kroz aspekt slobode govora (čl. 10.). Najpoznatiji slučaj Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u pogledu zaštite »zviždača« je *GUJA v. Moldova*. Sud je u veljači 2008. u navedenom predmetu utvrdio povredu čl. 10. Konvencije jer je podnositelj zahtjeva otpušten zbog odavanja, u dobroj vjeri, informacija koje su bile istinite i od legitimnih interesa za javnost. Sud je zauzeo čvrsto stajalište u korist slobode izražavanja kao jednog od bitnih temelja demokratskog društva, čak i u slučaju kad državni službenik odaje »unutarnje« ili čak tajne informacije (Protection, 2009).

»S tim u vezi Sud primjećuje da državni službenik, u toku svoga rada, može postati svjestan 'in-house' informacija, što uključuje i povjerljive informacije, kojih se otkrivanje i objavljivanje podudara sa snažnim javnim interesom. Stoga Sud smatra da upozoravanje državnog službenika ili zaposlenika u javnom sektoru na nezakonitosti ili nepravilnosti na radnom mjestu, u određenim okolnostima, treba uživati zaštitu. To bi se moglo primjenjivati u slučajevima u kojima je radnik ili državni službenik jedina osoba, ili dio male kategorije osoba svjesnih onoga što se događa na poslu i na taj način najbolje može započeti djelovati u javnom interesu uzbunjivanjem poslodavca ili javnosti općenito.«

3.3. Sjedinjene Američke Države

Prvi zakon o zaštiti zviždača je Lincolnov False Claims Act iz 1863. Lincoln je taj zakon donio zato što je u vrijeme američkog građanskog rata bilo velikih nepravilnosti u sustavu javne nabave za vojsku. Stoga i ne iznenađuje da u SAD-u postoji vrlo razvijen i prilično kompliciran sustav zaštite »zviždača«.

U SAD-u zaštita »zviždača« ovisi o temi »zviždanja«, pa čak i o saveznoj državi.⁵ Neki od najvažnijih zakona su False Claims Act iz 1863., Whistle-

⁵ Trenutačno u SAD-u postoje deseci zakona koji štite »zviždače«, a čak i američki Ustav, u prvom i četrnaestom amandmanu, štiti državne i lokalne službenike od odmazde nadređenih.

blower Protection Act iz 1989., Sarbanes-Oxley Act iz 2002. te čitav niz zakona koji štite »zviždače« u području okoliša, atomske energije, zaštite voda, ali i niz zakona država članica SAD-a.⁶

Whistleblower Protection Act iz 1989. svojim odredbama štiti »zviždače« iz javnog sektora, zaposlenike federalne Vlade, bivši zaposlenike i kandidate za radno mjesto. Prijavljuje se svaka informacija za koju zaposlenik ima razloga vjerovati da dokazuje kršenje zakona i propisa ili loše upravljanje, rasipanje sredstava, zlouporabu autoriteta. Posebnost je tog zakona da prijava ne mora biti podnesena točno određenoj strukturi da bi bila zaštićena zakonom. »Zviždač« se štiti od diskriminacije i odmazde.

Sarbanes-Oxley Act iz 2002. odnosi se na privatni sektor. Razlog donošenja tog zakona bio je niz korporacijskih skandala koji su potresli financijsko tržište SAD-a u to vrijeme. Najveći od njih bio je svakako Enron. Ovaj zakon ne obuhvaća samo »zviždače«. To je cijeli sustav pravila, revizijskih, financijskih izvješća kojim se štite kompanije, a obuhvaća kompanije koje su izlistane na američkim burzama. Manji dio zakona odnosi se i na zaštitu »zviždača«. Mogu se prijaviti prijevare u transakcijama, ilegalni postupci prema dioničarima, kršenje kriterija koji su potrebni da bi kompanija izašla na burzu. Procedura prijavljivanja je točno određena. Prijavljuje se nadležnom federalnom tijelu, članu Kongresa, nadređenoj osobi, internoj kontroli kompanije. Isto tako »zviždač« se štiti od diskriminacije i odmazde.

4. Zaštita »zviždača« u državama članicama Europske unije

Prilikom donošenja Povelje o zaštiti »zviždača« Europske komisije Neil Kinnock, zamjenik predsjednika za reformu uprave, u Haagu 19. studenoga 1999. navodi: »Zviždač znači razotkrivanje, od strane zaposlenika, povjerljivih informacija koje su povezane s određenom opasnošću, prijevaram ili kakvom drugom ilegalnom i neetičkom aktivnošću povezanom s radnim mjestom, bilo od strane poslodavca ili djelatnika. Valja razlikovati *protest whistleblowing* i *watchdog whistleblowing* (protestno zviždanje i zviždače čuvar); prvi mogu biti proizvod čiste zle namjere, dok se drugo odnosi na savjesno razotkrivanje opasnosti i brigu za opće dobro. Prvo je

⁶ www.antikorupcija.hr

često anonimno, samodostatno i zlorado, drugo je generalno nesebično. Ovo potonje zaslužuje zaštitu.« (Analiza.)

Također, institucije Zajednice i države članice pridaju veliku važnost zaštiti financijskih i ekonomskih interesa Zajednice kao i borbi protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, prijevара ili drugih ilegalnih aktivnosti koji nanose štetu proračunu Zajednice. S ciljem jačanja prevencije prijevара Komisija je 1999. osnovala Europski ured za suzbijanje prijevара (OLAF – neovisno istražno tijelo u sklopu EK), koji ima ovlasti provoditi administrativne protuprijevարne istrage. Istrage se provode u skladu s odredbama Ugovora te odredbama nadležnih tijela, poštovanjem ljudskih prava, tajnosti i zaštite podataka. Iskustvo pokazuje da ni jedna institucija nije otporna na korupciju i kršenje načela i odgovornosti. OLAF je, ponajprije, pravni instrument koji jamči bolju zaštitu interesa Zajednice od organiziranog kriminala i prijevара.

U sklopu OLAF-a usvojen je Pravilnik o zviždačima kojim se uređuje način na koji »zviždač«⁷ može stupiti u dodir s tijelom Zajednice i/ili OLAF-a, tj. izravno telefonom ili pisanim putem. Nadalje, »zviždač« može ostati anonimna te samo službenici OLAF-a mogu kontaktirati s njim. Jedno je od načela da se za informaciju ne nudi nikakva nagrada.

4.1. Velika Britanija

Velika Britanija jedna je od zemalja u kojoj je zaštita »zviždača« najdetaljnije razrađena. The Public Interest Disclosure Act donesen je 1998. kako bi se zaštitili »zviždači« i vezuje se na Employment Rights Act iz 1996. koji uređuje prava zaposlenika općenito. Zakon obuhvaća javni i privatni sektor, međutim ne odnosi se na obavještajne službe i na vojsku. Informacije za iznošenje kojih zaposlenik ima pravo zaštite uključuju: kazneno djelo, neispunjenje pravne obveze, navođenje na pogrešnu primjenu prava, ugroženost zdravlja i sigurnost pojedinca, uništavanje okoliša i namjerno prikrivanje informacije koja otkriva jednu od navedenih situacija. Sve navedene situacije mogu se prijaviti poslodavcu, pravnom zastupniku, ministru, vanjskom tijelu, a u krajnjem slučaju i medijima.

The Public Interest Disclosure Act štiti »zviždače« od diskriminacije i odmazde kako se ne bi dogodilo da zbog iznošenja na vidjelo nepravilnosti ili

⁷ »Zviždač« je službenik EZ-a ili drugi djelatnik EZ-a koji se obvezao Statutom (čl. 22.a Uredbe o službenicima) da će istupiti s relevantnim informacijama.

nezakonitosti budu otpušteni, zaobidjeni u postupku promicanja, izostavljeni iz programa dodatnog usavršavanja i slično.

Ako je zaposlenik postao žrtva diskriminacije na radnom mjestu, uključujući i otpuštanje, njegovo je pravo obratiti se sudu koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenika (Employment Tribunal). Ako se na sudu dokaže da je zaposlenik bio otpušten zbog otkrivanja informacije, sud može odlučiti da zaposlenik ima pravo biti vraćen na svoje radno mjesto ili ima pravo na novčanu naknadu. »Zviždač« nema pravo na zaštitu ako je odivanjem informacije povrijedio Zakon o službenoj tajni.⁸

4.2. Francuska

Francuska je odredbe o zaštiti »zviždača« ugradila u Zakon o radu. Uz Zakon o radu »zviždači« se štite Zakonom o kaznenom postupku i Općim statutom za službenike.

Čl. 40. Zakona o radu propisuje:

St. 1. *Ni jedna osoba ne može biti izbačena iz postupka natječaja, dobivanja mogućnosti staža ili obuke na određeno vrijeme u određenom poduzeću, ni jedan radnik ne može biti sankcioniran, otpušten ili podložen bilo kakvom obliku diskriminacije, direktne ili indirektne, naročito kod isplate plaće, edukacije i usavršavanja, premještaja, prekvalifikacije, kvalifikacije, klasifikacije, zamjene i produljenja ugovora ako je prijavio ili svjedočio, u dobroj vjeri, bilo svom poslodavcu bilo pravosudnim ili upravnim tijelima, o djelu (činjenici) korupcije koju je saznao u obavljanju svojih (radnih) dužnosti.*

St. 2. *Otkaz koji proizlazi iz navedenih činjenica, svaka odluka ili akt (koji je tome) suprotan (st. 1.) je ništavan.*

St. 3. *U slučaju spora u svezi s primjenom st. 1. i 2., od kada radnik na kojeg se to odnosi ili kandidat na natječaju za posao, kandidat za dobivanje staža ili određenog perioda obuke iznese činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je prijavio ili svjedočio koruptivnim radnjama, na tuženiku (poslodavcu) je da dokaže, s obzirom na iznesene činjenice, da je njegova odluka utemeljena na činjenicama koje nisu u svezi s prijavom i svjedočenjem radnika. Sudac će stvoriti svoje uvjerenje nakon što naloži, u slučaju potrebe, da se provedu potrebne istražne radnje.*

⁸ www.antikorupcija.hr

Državni službenici podvrgnuti su odredbi čl. 40/2. Zakona o kaznenom postupku, a on propisuje da su *svi javni i državni službenici, koji u okviru svog profesionalnog djelovanja dođu do saznanja o kaznenom djelu ili prekršaju, dužni bez odgađanja upoznati državnog tužitelja sa svojim saznanjem i prenijeti mu sve podatke.*

Francuski teoretičari smatraju da nije potrebno propisivati zaštitu »zviždača« posebnim zakonima. Smatraju da će se zaposlenik, usprkos donešenim posebnim zakonima, teško zaštititi od odmazde, a da takvi zakoni vode zlonamjernoj konkurenciji, konfliktnoj situaciji, da će dužnosnici i službenici špijunirati jedni druge. Također, Francuska ima i povjerenje u svoja nadležna tijela, dakle u policiju i Državno odvjetništvo. Nadalje, francuski teoretičari smatraju da bi donošenje posebnih zakona za zaštitu »zviždača« bio znak neučinkovitosti pravosuđa, odnosno da su tijela koja provode prevenciju i represiju neučinkovita.

4.3. Finska

Finsko zakonodavstvo ne poznaje posebne odredbe vezane za prijavu zlorabe položaja ili korupcije u javnoj i državnoj službi. Nema posebnih odredaba koje bi se bavile zaštitom »zviždača«. Dužnosnici i službenici u tijelima državne uprave dužni su, u skladu s profesionalnim ponašanjem, prijaviti bilo kakve protuzakonite radnje koje uoče.

U Finskoj se smatra da otvoreno društvo i kultura organiziranja zajednice, lojalnost i profesionalna etika garantiraju integritet i transparentnost te da je naglasak na problemu, a ne »zviždaču«, s time da je zaštita anonimnosti apsolutni preduvjet.

4.4. Irska

U Irskoj bi se posebne mjere zaštite »zviždača« trebale uvesti kroz novi Zakon o suzbijanju korupcije, ali već sad pojedini zakoni koji se tiču, primjerice, zdravstva ili zaštite potrošača sadržavaju i odredbe o zaštiti »zviždača«.

U kontekstu irskog zakonodavstva o zaštiti »zviždača«, koje se treba promatrati u širem kontekstu borbe protiv korupcije, valja istaknuti da je TI objavio posebnu studiju (National Integrity System Country Study) koja donosi detaljnu analizu borbe protiv korupcije u Irskoj, uz ocjenu razine postojeće korupcije, te odgovarajuće preporuke za poboljšanje. Studija otkriva da Irska bilježi vrlo nisku razinu »male« korupcije (*petty corruption*) ili

političke »velike« korupcije (*grand corruption*). Irska je tako na 16. mjestu najmanje korumpiranih od 180 država. Korupcija među javnim službenicima u Irskoj gotovo ne postoji. Međutim, zabrinjavajući je aspekt studije vrlo visoka razina »legalne« korupcije (*legal corruption*). Drugim riječima, u Irskoj je mala vjerojatnost kršenja zakona, ali osobna poznanstva, zaštita, politička favoriziranja i političke donacije utječu u znatnoj mjeri na političke odluke i općenito formiranje politika. Stoga je preporuka studije uvođenje zakonodavstva, po uzoru na Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, kojim će se osigurati odgovarajuća zaštita »zviždača« u privatnom i javnom sektoru.

4.5. Austrija i Češka

Austrija nema posebnih mjera za zaštitu »zviždača«, ali je u čl. 53. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 1979. propisano da su državni službenici na saveznoj razini dužni prijaviti svaku osnovanu sumnju u počinjenje kažnjivog djela (uključujući zlouporabu položaja, primanje mita i dr.) koju uoče prilikom obavljanja svoje dužnosti. (Analiza.)

Češka nema posebne propise o zaštiti »zviždača«, a u češkom se jeziku još nije ustalio izraz koji bi odgovarao engleskom *whistleblower*. Zasad ni u zakonu o radu ni u zakonu o državnim/javnim službenicima nema odredba koje bi se neposredno odnosile na ovo pitanje.

5. Hrvatska – zaštita »zviždača« u državnoj službi

Odredbama Zakona o državnim službenicima (ZDS) i drugih relevantnih propisa kojima se propisuje zaštita »zviždača« u državnoj službi uređuje se prijavljivanje korupcije odnosno potiče na preventivno djelovanje nečinjenja koruptivnih djela (Rajko, 2008: 7). Zaštita »zviždača« – zaposlenika unutar državne službe, koji dojavljuju nezakonitosti unutar organizacije u kojoj rade, normirana je odredbama ZDS-a.

U poglavlje o temeljnim pravima državnih službenika uvršteno je pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju (čl. 14.a):

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

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

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

(4) Zloupotrebavanje obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti.«

Također, ZDS-om je propisano da je teška povreda službene dužnosti, pored ostalih – i »ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnji na korupciju ili zlostavljanje tog službenika.« (Čl. 99. t. r.).

Zakon o radu također sadržava odredbe relevantne za zaštitu »zviždača«, jer se na prava, obveze i odgovornosti državnih službenika supsidijarno primjenjuju opći propisi o radu (čl. 115.): *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.*

Odredbe sadržane u propisima različitih pravnih područja, osobito kaznenog prava, propisima koji uređuju opći upravni postupak, sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, relevantne su za položaj državnih službenika »zviždača«.

Kaznenim zakonom kriminalizirano je neprijavlivanje pripremanja kaznenog djela (čl. 299.), neprijavlivanje počinjenja kaznenog djela (čl. 300.), lažno prijavljivanje kaznenog djela (čl. 302.) te davanje lažnog iskaza.

Zakon o kaznenom postupku, u odredbama o predistražnom postupku, propisuje da su »sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koju su sami saznali« (čl. 171/1.) te da građani trebaju prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, a da se »Zakonom propisuju slučajevi u kojima je neprijavlivanje kaznenog djela kazneno djelo« (čl. 172). Također, cijeli niz zakonskih odredba propisuje zaštitu ugroženog svjedoka, kakav bi upravo mogao biti svjedok koji prijavljuje kazneno djelo koje predstavlja korupciju (čl. 294.): »(1) Kad postoji vjerojatnost da bi svjedok davanjem iskaza ili odgovorom na pojedino pitanje sebe ili njemu blisku osobu izložio ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, tjelesnu nepovredivost, slobodu ili imovinu većeg opsega (ugroženi svjedok), on može uskratiti iznošenje podataka

iz članka 288. stavka 2. ovog Zakona, davanje odgovora na pojedina pitanja ili davanje iskaza u cjelini, dok se ne osigura zaštita svjedoka.

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

(3) Posebni način ispitivanja i sudjelovanja zaštićenog svjedoka u postupku uređuju se ovim Zakonom, a može se primijeniti i prije pokretanja istrage.

(4) Zaštita svjedoka i njemu bliskih osoba izvan postupka uređuje se i provodi prema posebnom zakonu.«

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u čl. 36. propisuje jamstvo zaštite identiteta i stečenih prava u radnom odnosu na temelju zakonskih propisa Republike Hrvatske, i to: unutarnjim revizorima, osobama uključenim u financijsko upravljanje i kontrolu, kao i drugim zaposlenicima koji su o sumnjama na prijevaru ili odgovarajućim nalazima o nepravilnostima dužni istodobno obavijesti čelnika korisnika proračuna i osobu zaduženu za nepravilnosti.

Sve spomenute zakonodavne odredbe usmjerene su na poticanje prijavljivanja koruptivnih ponašanja, a time i na opću prevenciju njihova činjenja. Također, one sadržavaju ohrabrenje državnim službenicima da upozoravaju na koruptivna djela jer jamče pravnu zaštitu od štetnih posljedica u slučaju prijavljivanja koruptivnih djela.⁹

⁹ Zakon o trgovini u čl. 57. propisuje pravo na zaštitu radnika koji prijavi sumnju na korupciju: (3) *Podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu, odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz ugovora o radu.*

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

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

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

6. Zaključak

Neki smatraju »zviždanje« nesebičnim činom i aktom velike odgovornosti prema javnosti u svrhu otkrivanja nezakonitih radnji kako bi svijet bio pravedniji. Drugi pak »zviždače« smatraju izdajnicima i osobama željnim slave. No, kako većina slučajeva »zviždanja« nije eksponirana u javnosti i kako zviždači riskiraju i progon nadređenih, pojava »zviždača« u javnosti uglavnom je percipirana kao pozitivna.

Premda bi se na prvi pogled moglo zaključiti da se na istup protiv tvrtke odlučuju vječiti nezadovoljnici, osobe koje nisu zadovoljne statusom, plaćom, napredovanjem ili se jednostavno ne osjećaju dobro među kolegama, istina je drugačija. Velika većina »zviždača« su ljudi koji ne dovode autoritete u pitanje, podržavaju sustav i vjeruju u njega. Oni su najmanje skloni izazivati neke probleme, ali toliko su šokirani onime što primijete na svom radnom mjestu da jednostavno nemaju drugog izbora nego izaći s time u javnost. A opet, takav potez doživljavaju mnogo tragičnije od prirodnih nezadovoljnika zato što reakcija njihovih poslodavaca, kao i vlasti koje bi ih trebale štiti, ruše njihovo povjerenje u čitav sustav kojem su donekadavno slijepo vjerovali. Takve ljude posebno pogađa šikaniranje kojem su izloženi nakon što se stave u ulogu »zviždača«.

Upravo su progon i strah od nadređenih i institucija postali ozbiljan problem u mnogim zemljama svijeta. Iako su »zviždači« često zakonom zaštićeni od odmazde svojih kolega, postoji čitav niz slučajeva u kojima su »zviždači« dobili otkaz, suspenziju, degradirani su i izloženi maltretiranju. Mnogi od njih svjedočili su i o *shoot the messenger* mentalitetu vladinih organizacija te kaznenom progonu i osveti.

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

Stoga su mnoge demokratske zemlje, radi sprečavanja mogućeg maltretiranja i progona »zviždača«, izglasale zakone kako bi zaštitile »zviždače«. U SAD-u zaštita »zviždača« ovisi o temi zviždanja pa čak i o saveznoj državi u kojoj se dogodilo. Također, i institucije EU i države članice pridaju veliku važnost zaštiti »zviždača«. U većini država članica ne postoje posebni zakoni kojima se štite »zviždači«, već postoje odredbe o zaštiti u sklopu nekih drugih zakona, npr. zakona o radu.

U Hrvatskoj odredbe relevantne za zaštitu »zviždača« sadržavaju Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima, kojima se prvi put u hrvatskom zakonodavstvu propisuje zaštita »zviždača« i u državnoj službi.

Potrebno je naglasiti da su sve spomenute zakonodavne odredbe usmjerene na poticanje prijavljivanja koruptivnih ponašanja, a time i na opću prevenciju njihova činjenja, te da jamče pravnu zaštitu od štetnih posljedica u slučaju prijavljivanja koruptivnih djela.

Na kraju, potrebno je uzeti u obzir da je zaštita »zviždača« prilično novo zakonsko područje i da je većina zakona donesena u zadnjih 20 godina te da se još uvijek traže najbolja rješenja za zaštitu »zviždača«.

Literatura

- Analiza: Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije. www.antikorupcija.hr
- Greco (2006) GRECO's Seventh General Activity Report. www.coe.int/greco
- Protection (2009) The protection of »whistle-blowers«. Parliamentary Assembly Council of Europe, Doc. 12006
- Rajko, Alen (2008) Zaštita »zviždača« u državnoj službi. Informator br. 5645, str. 7.
- Speckbacher, Christophe (2009) The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work. 20 March 2009
- UNICEF (2008) Protection against retaliation for reporting misconduct or for cooperating with duly authorized audits, investigations and other oversight activities. UNICEF's Whistle-blower protection policy CF/EXD/2007-005 Rev.1, 16 January 2008
- Whistleblower: <http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower>
www.antikorupcija.hr
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori 6/99
- Gradanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, NN – MU 6/03
- Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, NN – MU 11/00
- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, NN – MU 2/05
- Kazneni zakon, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 85/04, 105/04, 71/06, 110/07, 152/08
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06 – Uredba, 77/07 – Uredba, 107/07, 27/08
- Zakon o kaznenom postupku, NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 62/03 – pročišćeni tekst, 115/06
- Zakon o radu, NN 137/04
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola, NN 141/06
- Zakon o trgovini, NN 87/08, 116/08

THE PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

Summary

Although it may have negative connotations, the appearance of whistleblowers is generally seen as a positive occurrence. Persecution and fear of the superiors and institutions have become a serious problem in international organisations, public administrations, and private companies. That is why many countries and international organisations pass laws and regulations that protect the whistleblowers. Their minimal protection is prescribed by labour laws, and occasionally by special laws (particularly in the EU member states). In Croatia, the provisions relevant for the protection of whistleblowers are contained in the Labour Act and the Law on Civil Servants. All the regulations in this area stimulate reporting corruption, which has preventive effects. The protection of whistleblowers is a new area that still requires search for the best solutions.

Key words: *protection of whistleblowers, corruption, Croatia, the European Union, the Council of Europe, The USA*