



HRVATSKI SABOR
Odbor za ljudska prava i
prava nacionalnih manjina

Klasa: 022-03/21-1/158

Urbroj: 6521-8-22-

Zagreb, 30. ožujka 2022.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće s rasprave o Konačnom prijedlogu zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, drugo čitanje, P.Z.E. br. 242

Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora na 20. sjednici, održanoj 30. ožujka 2022. godine raspravljao je o Konačnom prijedlogu zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Vlada aktom od 09. ožujka 2022. godine.

Odbor je o Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti raspravljao sukladno čl. 127. Poslovnika Hrvatskog sabora kao zainteresirano radno tijelo.

Predstavnik predlagatelja uvodno je obrazložio Konačni prijedlog zakona te obrazložio koji prijedlozi Saborskih radnih tijela su prihvaćeni a koji nisu. U odnosu na prijedloge Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina nije prihvaćen prijedlog da se osigura sustav besplatne pravne pomoći neovisno o imovinskom cenzusu jer se onda ne bi radilo o institutu besplatne pravne pomoći kao takvom, a javni interes bi bio primjenjiv i u drugim slučajevima u kojima nije predviđen primjerice kod prijave državnom odvjetništvu. U odnosu na prijedlog da se prava prijavitelja nepravilnosti dopune pravom na psihosocijalnu pomoć isti nije bilo moguće usvojiti jer bi to značilo značajnu odgodu primjene zakona. Nije prihvaćen ni prijedlog da se briše odredba koja obvezuje pučkog pravobranitelja da podnosi optužni prijedloga i protiv osoba za koje se sumnja da su podnijeli lažnu prijavu jer to ne spada u djelokrug rada pučkog pravobranitelja kao promicatelja ljudskih prava te bi to moglo odvratiti prijavitelje od prijavljivanja uz obrazloženje da se zaštita ljudskih prava mora pružiti svima jer su i lažno prijavljenoj osobi ugrožena ljudska prava.

Pučka pravobraniteljica istaknula je da je opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava no i tijelo za vanjsko prijavljivanje te je uputila detaljne prijedloge kako bi se omogućila efikasnija primjena zakona. Posebno je naglasila da Konačnim prijedlogom zakona navedeno da pravne osobe kao povezane osobe uživaju zaštitu temeljem zakona, koju im pučka pravobraniteljica nije u mogućnosti pružiti zbog ustavne definicije institucije. Konačnim prijedlogom zakona se proširuje krug prijavitelja nepravilnosti u koje ulaze i članovi upravnih i nadzornih odbora trgovačkih društava, a uz to se uvodi pojam osvete kojim se povećava krug radnji na koje bi se mogao primijeniti zakon, primjerice na raskide ugovora, što će imati za posljedicu veći broj pravnih subjekata kao povezanih osoba, čija zaštita prava

ne bi trebao biti posao pučkog pravobranitelja. Pravni subjekti kao povezane osobe svoja prava mogu ostvariti na druge načine, uključujući sudskim postupkom radi naknade štete.

U raspravi koja je uslijedila članovi Odbora istaknuli su kako se stječe dojam kako se zakon donosi samo kako bi se zadovoljila forma iz direktive bez stvarne želje za unaprjeđivanjem sustava. Izraženo je žaljenje što je u odnosu na prvo čitanje usvojen samo manji broj prijedloga te je propuštena prilika da se donese kvalitetan zakon i isprave uočeni nedostaci u dosadašnjoj provedbi zakona.

Članovi Odbora usuglasili su se kako su primjedbe i prijedlozi koje je dostavila pučka pravobraniteljica konstruktivni te bi njihovim usvajanjem dobili kvalitetniji zakon. Većina članova Odbora izrazila je mišljenje kako bi Odbor u obliku amandmana trebao prihvatiti prijedloge pučke pravobraniteljice te u skladu sa navodima iz mišljenja pravobraniteljice od 29.3.2022.g. koje je dostavljeno Odboru uputiti amandmane u Saborsku proceduru.

Nakon provedene rasprave Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina većinom glasova (5 glasova «ZA» i 4 glasa „Suzdržan”) je odlučio predložiti Hrvatskom saboru

1. donošenje Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

2. Na tekst Zakona podnose se sljedeći

AMANDMANI

I na članak 6.

U članku 6 st. 1. točka 8. b) mijenja se i glasi:

„pravni subjekti u vlasništvu prijavitelja nepravilnosti, kod kojih su prijavitelji nepravilnosti u radnom odnosu ili s kojima su prijavitelji na drugi način povezani u radnom okruženju“.

Obrazloženje

Amandmanom se, u duhu nacionalnih propisa, povezane osobe definiraju i kao pravni subjekti u vlasništvu prijavitelja nepravilnosti, kod kojih su prijavitelji nepravilnosti u radnom odnosu ili s kojima su prijavitelji na drugi način povezani u radnom okruženju.

II na članak 9.

U članku 9. stavku 2. točki h) iza riječi „*diskriminacije*“ dodaju se riječi „*temeljem posebnih zakona*“.

Obrazloženje

Zaštita od diskriminacije u hrvatskom pravnom sustavu regulirana je Zakonom o suzbijanju diskriminacije (NN broj 85/08, 112/12), kojim su, između ostaloga, propisani kriteriji utvrđivanja diskriminacije, oblici diskriminacije te diskriminacijske osnove koje mogu biti povodom nepovoljnog postupanja. Radi pravne jasnoće i primjene zakonskog uređenja

diskriminacije, termine „diskriminacija“ i „diskriminirajuća postupanja“ treba kroz zakonski tekst tumačiti u skladu s posebnim zakonom, odnosno Zakonom o suzbijanju diskriminacije.

III na članak 12.

U članku 12 stavku 2. iza riječi „*imaju pravo na*“ dodaju se riječi „*odgovarajuću*“.

Obrazloženje

Radi jasnoće definira se odgovarajuća zaštita budući da je riječ o osobama koje su anonimno prijavile nepravilnosti te je njihov identitet naknadno utvrđen, zbog čega trpe osvetu. Stoga ove osobe ne uživaju svu zaštitu reguliranu ovim zakonom, odnosno zbog njihovog otkrivanja identiteta nema potrebe za zaštitom identiteta i povjerljivosti (čl. 11. st. 1. t. 1.), zbog čega uživaju odgovarajuću zaštitu, neovisno i tome što su prijavu podnijele anonimno.

IV na članak 19.

Iza stavka 2 dodaje se stavak 3. koji glasi:

„(3) Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti ima prednost pred podnošenjem prijave tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti ako se nepravilnost može učinkovito interno riješiti i ako prijavitelj smatra da nema rizika od osvete.“

Obrazloženje

Amandmanom se daje prednost unutarnjem kanalu prijavljivanja nepravilnosti, budući da se neke nepravilnosti mogu brže i lakše utvrditi i otkloniti od strane poslodavaca, a prijavitelju osigurati adekvatna zaštita. Ukoliko prijavitelj ocijeni da ne može ostvariti učinkovitu zaštitu podnošenjem prijave povjerljivoj osobi, prijavu može podnijeti izravno pučkoj pravobraniteljici.

V na članak 22.

Iza stavka 4 dodaje se stavak 5. koji glasi:

„(5) Ako je prijavu nepravilnosti kod poslodavca zaprimila osoba koja nije nadležna za postupanje po prijavi nepravilnosti, ista ju je dužna bez odgode i bez izmjena proslijediti povjerljivoj osobi uz zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti i povjerljivosti podataka iz prijave.“

Obrazloženje

Amandmanom se obvezuje sve osobe/organizacijske jedinice poslodavca koje zaprime prijavu nepravilnosti u postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti (npr. povjerenik za etiku, osoba za zaštitu dostojanstva, različiti odbori i komisije za razmatranje predstavki/pritužbi i sl.) da prijavu, ukoliko nisu ovlašteni po njoj postupati, bez odgode prosljede povjerljivoj osobi. Time će se i prijave nepravilnosti koje omaškom nisu podnesene povjerljivoj osobi, već

nekoj drugoj osobi unutar poslodavca, smatrati prijavama nepravilnosti u kontekstu ovog Zakona.

VI na članak 24.

Članak 24. stavak 3. mijenja se i glasi:

„(3) Pučki pravobranitelj, u okviru svojih ustavnih ovlasti, provodi postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti, povezanih osoba i povjerljivih osoba te njihovih zamjenika sukladno propisima koje primjenjuje te odredbama ovoga Zakona.“

Obrazloženje

Člankom 93. Ustava RH određeno je da je pučki pravobranitelj opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Djelokrug i način rada institucije pučkog pravobranitelja pobliže je uređen Zakonom o pučkom pravobranitelju (NN br. 76/12).

Člankom 6. točkom 8. Konačnog prijedloga zakona određeno je da povezane osobe, između ostaloga, mogu biti pravni subjekti u vlasništvu prijavitelja nepravilnosti, za koje prijavitelji nepravilnosti rade ili s kojima su prijavitelji na drugi način povezani u radnom okruženju. Člankom 11. stavkom 2. Konačnog prijedloga zakona određeno je da povezana osoba ima pravo na zaštitu identiteta i povjerljivosti, sudsku zaštitu, naknadu štete, primarnu besplatnu pravnu pomoć u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na besplatnu pravnu pomoć te drugu zaštitu predviđenu u postupcima propisanim ovim Zakonom, a koja uključuje i zaštitu koju pruža institucija pučkog pravobranitelja u postupku vanjskog prijavljivanja nepravilnosti.

Konačnim prijedlogom zakona proširuje se krug mogućih povezanih pravnih subjekata budući da se širi krug prijavitelja nepravilnosti, koji uključuju i imatelje dionica, poslovnih udjela, članove upravnog ili nadzornog tijela trgovačkog društva te se uvodi pojam „osvete“ koji je uključuje i postupke kao što su prijevremeni raskid ugovora o nabavi robe, što se primarno odnosi na pravne osobe.

Budući da ljudska prava i slobode imaju fizičke, a ne i pravne osobe, primjenom odredbe čl. 93. Ustava Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj ne može postupati u slučajevima kada zaštitu, kao povezane osobe, traže pravni subjekti. Stoga se amandmanom uvodi pravna jasnoća o okvirima postupanja institucije pučkog pravobranitelja, odnosno njezinim ustavnim i zakonskim ograničenjima prilikom postupanja kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

VII na članak 26.

U članku 26 stavku 2. točki 1. iza riječi „sustavom unutarnjeg“ brišu se riječi „i vanjskog“.

Obrazloženje

Amandmanom se odredba članka 26. stavak 2. točka 1. usklađuje s prijedlogom prvenstvenog korištenja unutarnjeg kanala prijavljivanja nepravilnosti, ako se nepravilnost može učinkovito interno riješiti i ako prijavitelj smatra da nema rizika od osvete.

VIII na članak 38.

U članku 38. stavku 1. točki 2. iza riječi „*svaka osoba koja*“ dodaju i riječi „*kod poslodavca*“.

Obrazloženje

Amandmanom se otklanja široko postavljena odredba iz stavka 2. na način da se definira kako je riječ o svakoj osobi kod poslodavca, koja sudjeluje u postupku po prijavi nepravilnosti, obzirom da se stavak 1. i 3. ovog članka odnose na povjerljivu osobu i zamjenika, dakle na unutarnji kanal prijavljivanja. U protivnome se odredba može široko tumačiti i primjenjivati na djelatnike svih tijela nadležnih za postupanje po sadržaju prijave kao i tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, kao osoba koje sudjeluju u postupku po prijavi nepravilnosti.

U članku 38. iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

„Za prekršaje iz stavka 1. točke 1. i 2. ovog članka odgovornim će se smatrati počinitelj koji je prekršaj počinio s namjerom.“

Obrazloženje

Amandmanom se kod prekršajne odgovornosti traži namjera povjerljivih osoba i zamjenika te ostalih osoba koje sudjeluju u postupku prijave nepravilnosti, prilikom otkrivanja identiteta prijavitelja i podataka iz prijave. Povjerljiva osoba i njezin zamjenik po ovome zakonu ne uživaju posebna prava, niti im se omogućuje drugi vid stimulacije za obavljanje dužnosti povjerljive osobe, pa u pravima i obvezama tih osoba postoji nerazmjer koji se dodatno povećava propisivanjem njihove prekršajne odgovornosti, koja pritom nije uvjetovana njihovom namjerom.

IX na članak 39.

Članak 39. mijenja se i glasi:

„Za prekršaje propisane ovim Zakonom čiji je cilj zaštita prava prijavitelja nepravilnosti optužni prijedlog može podnijeti i pučki pravobranitelj.“

Obrazloženje

U skladu s ustavnom definicijom pučkog pravobranitelja, ovlast za podnošenje optužnog prijedloga odnosi se na slučajeve kada je to u cilju zaštita prijavitelja nepravilnosti, odnosno radi prekršaja počinjenih od strane poslodavca, povjerljive osobe ili zamjenika.

X na članak 40.

Članak 40. mijenja se i glasi:

„Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa svake godine dostavlja Europskoj komisiji dostupne statističke podatke o prijavama podnesenim temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koje pribavlja od pučkog pravobranitelja, tijela koja postupaju po sadržaju prijave nepravilnosti te drugih dionika. Ti podaci uključuju broj prijava, broj istraga i postupaka pokrenutih na temelju takvih prijava i njihov ishod te, ako je utvrđena, procijenjenu imovinsku štetu i vraćene iznose nakon istraga i postupaka u vezi s prijavljenim nepravilnostima.“

Obrazloženje

Amandmanom se detaljnije definiraju tijela uključena u prikupljanje statističkih podataka u vezi s prijavama nepravilnosti podnesenim temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji se godišnje dostavljaju Europskoj komisiji.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora, Odbor je odredio prof. dr. sc. Milorada Pupovca, predsjednika Odbora, a u slučaju njegove spriječenosti dr.sc. Zlatka Hasanbegovića, potpredsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

prof. dr. sc. Milorad Pupovac

