



Številka: 007-687/2021
Ljubljana, dne 8. decembra 2021 – OSNUTEK
EVA 2021-2030-0052

**Komentarje zainteresirane javnosti zbiramo do 10. 1. 2022 na e-naslov:  
[gp.mp@gov.si](mailto:gp.mp@gov.si)**

**PREDLOG  
EVA 2021-2030-0052**

## **ZAKON O ZAŠČITI PRIJAVITELJEV**

### **I. UVOD**

#### **1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

##### **1.1 Ocena stanja**

Predlagan Zakon o zaščiti prijaviteljev celovito ureja področje varstva prijaviteljev kršitev. Uporaba zakona se nanaša na področje uporabe Direktive 2019/1937/EU, in sicer področja javnega naročanja, finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, varnosti in skladnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, zaščite pred sevanjem in jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov.

Pristop naslavljanja tematike sledi pristopu, ki je uporabljen v Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta EU (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ki celovito naslavlja zagotavljanje varstva prijaviteljem kršitev prava EU in ki se s predlaganim zakonom prenaša v slovenski pravni red. Gre za krovni pristop, ki spoštuje vzpostavljene sisteme in nadzorne mehanizme na različnih področjih, jih nadgradi in dopolni, da zagotovi enako pravno varstvo prijavitelja kršitev, v primeru predloga zakona, tako nacionalnih pravil kot prava EU. Uvedba pravil o zagotavljanju učinkovitega varstva prijaviteljev bo prispevala k zaščiti proračuna Republike Slovenije (in EU) in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev, potrebnih za pravilno delovanje enotnega trga, ter poslovanje podjetij v poštenem konkurenčnem okolju. Predlog zakona bo prispeval k preprečevanju in odkrivanju različnih vrst kršitev, ki z ustvarjanjem poslovne negotovosti zavirajo gospodarsko rast, upočasnjujejo postopke in povzročajo dodatne stroške. Okrepljeno varstvo prijaviteljev bo povečala splošno raven varstva delavcev v skladu s cilji evropskega stebra socialnih pravic.

Na pomen prijavljanja kršitev prava so opozorili znani primeri razkritij utaje milijonov dolarjev javnega denarja v Keniji, prikrivanje nevarnih virusov in bolezni na Kitajskem, nevarnih

zdravnikov v Avstraliji, in ekološke katastrofe ter finančnih škandalov v ZDA.<sup>1</sup> Javnosti pa je manj znano, kaj se je zgodilo s prijavitelji. Dobroverna razkritja v javnem interesu, ki praviloma dolgoročno koristijo tudi delodajalcem, namreč lahko privedejo tudi do tveganje izgube zaposlitve ali drugih sankcij, delovnopravnih, civilnih ali celo kazenskih.

Družbeno odgovorni posameznik, ki se izpostavi zato, da opozori na nepravilnosti, mora biti ustrezno zaščiten pred povračilnimi ukrepi. Zakonodajca ne sme biti le »kartonski ščit«, ki daje žvižgaču lažni občutek varnosti, ampak mora nuditi zaščito, ki bo pomenila »varno alternativo molku«.<sup>2</sup>

V Sloveniji se je za taka razkritja uveljavil izraz »žvižgaštvo«, čeprav izraz mednarodno gledano nima enotne definicije. Izraz je mogoče obravnavati iz različnih vidikov – med drugim kot izraz svobode govora, kot sredstvo za preprečevanje korupcije, kot izraz družbene odgovornosti ali kot dejanje (ne)lojalnosti do delodajalca. Tudi mednarodno gledano ni enotne definicije. V angloameriški literaturi se pogosto navaja opredelitev, da je žvižgaštvo »razkritje bivšega ali sedanjega člana organizacije o nezakonitih, nemoralnih ali nelegitimnih praksah (ravnanjih), do katerih pride pod nadzorom delodajalca, osebam ali organizacijam, ki so zmožne ukrepati«.<sup>3</sup> V okviru Mednarodne organizacije dela je najti opredelitev, da gre za »poročilo zaposlenega ali bivšega zaposlenega o nezakonitih, nepravilnih, nevarnih ali neetičnih praksah (ravnanjih) delodajalca«.<sup>4</sup> Transparency International pojmuje »žvižgaštvo« kot razkritje informacij, povezanih s korupcijo, nezakonitimi, goljufivimi ali nevarnimi aktivnostmi, storjenimi v ali s strani javnih ali zasebnih organizacij, ki zadevajo ali ogrožajo javni interes, posameznikom ali subjektom za katere se domneva/verjame, da lahko ukrepajo.<sup>5</sup>

Lahko pa se poskusi postaviti definicijo z določanjem kaj ni »žvižgaštvo«, torej z negativno definicijo. »Žvižgaštvo« ni namerno uhajanje informacij. Pri namernem uhajanju informacij gre za situacijo kjer osebe znotraj organizacije, izdajo zaupne informacije organizacije ali notranje informacije organizacije, ki še niso bile razkrite javnosti, osebi zunaj organizacije zaradi »informativne« osebne koristi in ne javnega interesa. Žvižgač na drugi strani uporablja predvidene kanale podaje informacij in je zaradi tega zaščiten, namerno uhajanje informacij pa je v večini držav preganjano. Nadaljnje razlika je tudi, da če želi žvižgač biti deležen zaščite, mora biti njegova identiteta znana, medtem ko je informator običajno neznan oziroma si za to prizadeva. Skupna pa je ugotovitev, da sta oba ranljiva.

»Žvižgaštva« tudi ne gre enačiti z »dolžnostjo poročanja ali razkrivanja« ali z dolžnostjo naznanitve kaznivega dejanja (glej 145. člen Zakona o kazenskem postopku), ki je pogosto enako obravnavano, predvsem v računovodstvu, bančnih poslih ipd. To izhaja iz funkcionalne podobnosti v smislu razkritja in osebe, ki potrebuje zaščito, vendar pa obstaja razlika v motivaciji in problemih. Pri žvižgaštvu gre za etično vprašanje, medtem ko gre pri dolžnosti za obveznost katere opustitev pomeni lahko tudi kazenske sankcije. Razlika je tudi v obsegu posledic, saj je v primeru določanja dolžnosti poročanja znano kaj je predmet zaščite, medtem ko je pri žvižgaštvu ta obseg lahko zelo širok in daljnosežen, na primer okoljske

<sup>1</sup> Glej Banisar D., Whistleblowing: International Standards and Developments, v Sandoval I. (ed.), »Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society«. World Bank Institute for social research, UNAM, Washington D.C., 2011, stran 1, tudi strani 6, 7.

<sup>2</sup> Resolucija Sveta Evrope, št. 1729(2010) o zaščiti žvižgačev, točki 5. in 6.2.

<sup>3</sup> Gre za opredelitev ameriških profesorov Near in Miceli iz leta 1985. Glej v Banisar, stran 3, tudi v Lewis D., Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?, Business Ethics: A European Review, 1/2011 (v nadaljevanju Lewis, 2011) stran 72.

<sup>4</sup> Glej ILO Thesaurus 2021, na <https://metadata.ilo.org/thesaurus.html>.

<sup>5</sup> [Transparency International, International principles for whistleblower legislation, 2013, str. 4.](#)

<sup>6</sup> Senčur Peček, D., Delovnopravno varstvo žvižgačev (whistleblowing), Delavci in delodajalci 2-3/2015/xv, str. 233.

<sup>7</sup> United Nations Convention against Corruption - [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>8</sup> Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173 - <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173#:~:text=The%20Criminal%20Law%20Convention%20on,the%20prosecution%20of%20corruption%20offences.>

<sup>9</sup> Civil Law Convention on Corruption, ETS No.174 - [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174#:~:text=It%20requires%20Contracting%20Parties%20to,compensation%20for%20damage%22%20\(art.](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174#:~:text=It%20requires%20Contracting%20Parties%20to,compensation%20for%20damage%22%20(art.)

<sup>10</sup> Resolution 1729 (2010) Protection of "whistle-blowers" - <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851>

<sup>11</sup> Recommendation 1916 (2010) Protection of "whistle-blowers" - <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>

<sup>12</sup> Ratificirale je niso le še Andora, Barbados, Eritreja, Monako, Severna Koreja, Sveti Krištof in Nevis, Sveti Vincencij in Grenadine, San Marino, Somalija, Surinam in Sirija.

<sup>13</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.005 - <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063765>

<sup>14</sup> Case of Guja v. Moldova [GC], 14277/04 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#f%22itemid%22:%22001-85016%22>

<sup>15</sup> Case of Heinisch v. Germany, 28274/08 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#f%22itemid%22:%22001-105777%22>

<sup>16</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C158](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C158)

<sup>17</sup> ICC Guidelines on Whistleblowing, 2008 - <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/oecdannouncesnewtransparencyandanti-corruptioninitiativecleangovbiz.htm>

<sup>19</sup> Declaration on Propriety, Integrity and Transparency in the Conduct of International Business and Finance - <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0383>

<sup>20</sup> Glej Banisar, str.20.

<sup>21</sup> 39. člen (svoboda izražanja) Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

<sup>22</sup> Jeraj Podlesek, K.: Delovnopravno varstvo žvižgačev, magistrska naloga, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, 2016, str.23.

<sup>23</sup> L. Šturm, (ur.): Komentar Ustave RS. Fakulteta za podiplomske in državne študije, Kranj 2010, str. 417.

<sup>24</sup> Prav tam, str.419.

<sup>25</sup> Prav tam, str. 419.

<sup>26</sup> Prav tam, str. 419.

<sup>27</sup> Prav tam, str. 420.

<sup>28</sup> Kačanovič, B.: Obvladovanje korupcije in korupcijskih tveganj z zgledom integritete, Pravna praksa št. 39, GV založba, 2013, str. 16: »Dobra vera pomeni, da bi vsak razumen, preudaren in etično naravnan človek v danih okoliščinah upravičeno sklepal, da gre za ravnanje, ki ima znake korupcije ali korupcijskega kaznivega dejanja in da je potrebno o tem obvestiti pristojne organe«.

<sup>29</sup> Drugi in tretji odstavek 6. člena ZDR-1.

<sup>30</sup> Odločba Vrhovega sodišča RS: VSRS sodba VIII Ips 230/2015 z dne 23.2.2016.

<sup>31</sup> Krašovec D., Novi veliki komentar Zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2013, Založba Reforma, d.o.o., Ljubljana 2013, str. 42.

<sup>32</sup> Jeraj Podlesek K., nav. delo, str. 38.

<sup>33</sup> DIREKTIVA 2013/36/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES

<sup>34</sup> Sarbanes–Oxley Act - <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/html/PLAW-107publ204.htm>

<sup>35</sup> UREDBA (EU) št. 575/2013 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012

<sup>36</sup> Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR, 41/17, 77/18 – ZTFI-1, 22/19 – ZIUJSOL in 44/19 – odl. US)

nesreče, itd.

Nabor nepravilnosti, ki se jih prijavi je neizčrpen. Praviloma se kot informacije, za katerih poročanje in razkritje so posamezniki varovani, štejejo: koruptivna ravnanja, kazniva dejanja, kršitve predpisov, zlorabe uradnih položajev oziroma javnih funkcij, ravnanja, ki ogrožajo javno zdravje, kršijo standarde varne hrane, ogrožajo okolje, velike nepravilnosti pri vodenju javnih institucij (vključno z dobrotelnimi), veliko zapravljanje javnih sredstev, prikrivanje vseh teh ravnanj.<sup>6</sup>

## MEDNARODNI PRAVNI VIRI

Na mednarodni ravni še ni bil sprejet enoten dokument, ki bi določal minimalne standarde zaščite žvižgačev, so pa bili sprejeti ločeni mednarodni akti, ki urejajo njihovo varovanje in jih je ratificirala tudi Slovenija. Zaradi najpogostejše zveze z žvižgaštvom, so prvi tovrstni akti namenjeni predvsem borbi proti korupciji, med njimi najbolj znane pa so Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC<sup>7</sup>), Kazenskopravna<sup>8</sup> in civilnopravna<sup>9</sup> konvencija Sveta Evrope ter Resolucija<sup>10</sup> in Priporočila<sup>11</sup> Sveta Evrope o varstvu žvižgačev.

Konvencija OZN je mednarodno najbolj prepoznaven akt, saj jo je ratificiralo že več kot 180<sup>12</sup> držav članic OZN, njen vpliv pa obsega vse vrste ravnanja, od podkupovanja uradnikov v javnem sektorju do neupravičene rabe premoženja in pranja denarja, predvideva pa tudi širok nabor mehanizmov za preprečevanje korupcije. Med slednje spadajo kodeksi ravnanja za javne uslužbenke, orodja pregledovanja, spodbujanje standardov in integritete v zasebnem sektorju ter izmenjavo dobre prakse in prostovoljno preventivno delovanje. Konvencija tako državam nalaga preučitev zakonskih rešitev za prijave iz utemeljenih razlogov in dobre vere, varovanje oseb poleg prijavitelja), hkrati pa nikjer v besedilu specifično ne uporabi besede žvižgaštvo (angl. *whistle-blower*), temveč »poročanje osebe v dobri veri«. Prav tako pa konvencija ne predvideva nikakršnega razmerja osebe do organizacije, saj je lahko ta oseba kdorkoli, ki je zvedel za nepravilnost, in ne oseba, ki je zaposlena v organizaciji ali z njo sodeluje v obliki, da je od nje odvisna. Čeprav konvencija ne poda definicije »žvižgača«,

---

37

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/breach/form/html/BRM\\_privacy\\_statement.s.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/breach/form/html/BRM_privacy_statement.s.html)

<sup>38</sup> ECB letno poročilo za leto 2019 -

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html#toc57>

<sup>39</sup> Glej priporočilo Sveta Evrope CM/Rec(2014)7 z dne 30. aprila 2014 o zaščiti žvižgačev; Resolucija 2171(2017) parlamentarne skupščine Sveta Evrope z dne 27. junija 2017.

<sup>40</sup> Standardi za zaščito žvižgačev so določeni v mednarodnih instrumentih in smernicah, kot so Konvencija ZN proti korupciji iz leta 2004, ki so jo podpisale vse države članice EU; akcijski načrt skupine G20 o boju proti korupciji; poročilo OECD iz marca 2016: „Zaveza učinkoviti zaščiti žvižgačev“.

<sup>41</sup> Kot so pritožbeni mehanizmi in obvezne revizije.

<sup>42</sup> 2016/2224(INI)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//SL>

2016/2055(INI)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//SL>

<sup>43</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

<sup>44</sup> Kot so Transparency International, Eurocadres, Zveza za evropske javne storitve in Evropska zveza novinarjev.

<sup>45</sup> C/2016/8600, UL C 18, str. 10.

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

vseeno iz te definicije izključi priče, izvedence in žrtve.

Kazenskoppravna konvencija Sveta Evrope nalaga podpisnicam sprejetje ukrepov potrebnih za učinkovito ter ustrezno varovanje oseb prijaviteljic kaznivih dejanj, sodelavcev preiskovalcev oz. prič.

Civilnoppravna konvencija na drugi strani nalaga podpisnicam sprejetje ukrepov potrebnih za učinkovito ter ustrezno varovanje oseb prijaviteljic nepravilnosti, ki izhajajo iz delovnih razmerij (9. člen konvencije) in so storjena v dobri veri. Tukaj torej konvencija, za razliko od konvencije ZN, določa pogoj, da je oseba prijaviteljica v delovnem razmerju.

Svet Evrope je na tem področju vedno aktivnejši. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je sprejela Resolucijo št.1729(2010) o zaščiti žvižgačev, v kateri določa principe, ki naj bi jih države članice upoštevale pri svoji ureditvi žvižgaštva. Istočasno je Svet Evrope sprejel tudi Priporočilo 1916(2010) o zaščiti žvižgačev, v katerem priporoča odboru ministrov, da ta pripravi smernice za zaščito žvižgačev, ob upoštevanju usmeritev iz Resolucije 1719 in povabi države članice, da preverijo skladnost internih zakonodaj s smernicami. Odbor pa je nazadnje sprejel še Priporočilo in razlagalni memorandum (Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum), ki je prav tako priporočilo za zaščito žvižgačev in je namenjen k »čvrsti umestitvi zaščite žvižgačev v sfero demokratičnih načel in varstva javnega interesa in s katerim želijo pomagati oblikovati in razviti okvir, ki bo ščitil žvižgače«.

Navedeni akti o varstvu žvižgačev so posledica večletnih aktivnosti Sveta Evrope in tako vzpostavljajo načela ter smernice, ki so namenjene državam članicam, da lahko uspešno uredijo svoje pravne okvirje za zaščito žvižgačev. Tako smernice dajejo poudarek ozaveščanju javnosti in svetovanju za delodajalce, načela ocenjevanja za strokovno javnost in priporočila za tvorce nacionalnih predpisov, vpeljali pa so tudi idejo zaupnika in zaupnega svetovanja ter rednega pregledovanja implementacije priporočil.

Ob specialnih mednarodnih aktih, pa poznamo še nekatere splošne, katerih uporabo lahko smiselno preslikamo na področje varovanja žvižgačev. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)<sup>13</sup> tako v 10. členu svobodo do izražanja opredeljuje kot eno od temeljnih pravic in svoboščin, kar je ključnega pomena za razumevanje prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). ESČP zastopa stališče, da je svoboda izražanja pogoj za napredek demokratične družbe in razvoj posameznika, v ta namen pa je razvilo in vpeljalo test treh pogojev za ugotavljanje nesorazmernosti ukrepov omejevanja s te svoboščine s strani države – obstoj pravnega temelja, legitimnost cilja, nujnosti za demokratično družbo (ki mora krati biti sorazmeren), ter dodaten pogoj ali gre za poseg, ki ostaja znotraj meja proste presoje države. Tako je ESČP npr. v zadevah Guja proti Moldaviji (št. 14277/04)<sup>14</sup>, in Heinisch proti Nemčiji (št. 28274/08)<sup>15</sup>, ki sta obe obravnavali pravico zaposlenih, da opozorijo na nezakonita ravnanja delodajalca in nasprotno pravico delodajalca, da zaščiti svoj ugled in poslovne interese, poudarilo, da so pri posegu v svobodo izražanja (poleg tega, da mora biti poseg predpisan z zakonom) pomembni naslednji kriteriji: 1. informacija mora biti v javnem interesu, 2. pred objavo morajo biti izkoriščene alternativne možnosti 3. informacija mora biti avtentična torej resnična ter 4. delavec mora ravnati v dobri veri. V navedenih dveh zadevah in zadevi Fuentes Bobo proti Španiji (št. 39293/98) je zavzelo stališče, da mora javni uslužbenec, ki javno, celo preko medijev, opozori na nezakonito ali nedopustno ravnanje sodelavcev ali nadrejenih na delovnem mestu, uživati zaščito v smislu 10. člena EKČP. V vseh treh primerih je odločilo, da je bila odpoved pogodbe o zaposlitvi nesorazmeren ukrep, pri čemer je primerjalo svobodo izražanja s pravico do spoštovanja ugleda drugih in poslovnih interesov delodajalca. Vendar

je pojasnilo tudi razloge za take odločitve. V zadevi Fuentes Bobo proti Španiji se je strinjalo z nacionalnimi sodišči, da so bile pritožnikove besede žaljive in škodljive za ugled drugih in bi lahko upravičile ukrep sankcioniranja v smislu 10. člena EKČP, vendar pa je presodilo v njegov prid zaradi okoliščin, v katerih je bila kršitev storjena, zlasti upošteva njegovo delovno dobo in starost; v zadevi Guja proti Moldaviji je ugotovilo, da pritožnik ni imel na voljo nobenega drugega učinkovitega sredstva za razkritje informacij, kot javno objavo ter ugotovilo obstoj tudi drugih treh prej omenjenih kriterijev (javni interes, resničnosti informacij, dobra vera); v zadevi Heinisch proti Nemčiji pa je bilo ugotovljeno, da je pritožnica pred javno objavo neuspešno izrabila številne alternativne možnosti, zlasti pa je spadala v ožji krog oseb, ki so vedele za nepravilnosti. Posebej je treba poudariti, da je v vseh treh primerih šlo za javne objave, v medijih, zaradi česar je presoja kriterijev strožja, kot bi bila v primeru, če bi se objava omejila na ožji krog.

Konvencija mednarodne organizacije dela št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca<sup>16</sup> ni mednarodni akt, ki bi varoval prijavitelje specifičnih ravnanj, ampak zagotavlja splošno varstvo delavca pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Ključna določba konvencije je zapisana v 4. členu, ki določa, da mora biti vsaka odpoved s strani delodajalca utemeljena in upravičiti odpoved na podlagi resnih razlogov. Okoliščine, ki nikakor ne morejo biti resni in utemeljeni razlogi so naštetje v 5. in 6. členu. Za varstvo žvižgačev pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi je pomembna točka c. 5. člena – *»vložitev pritožbe ali udeležbe v postopku zoper delodajalca zaradi zatrjevane kršitve zakonov ali predpisov ali obračanje na pristojne upravne organe oblasti.«* Razlogi sicer niso taksativno naštetje, saj so tudi drugi razlogi, ki niso navedeni, utemeljeni, če izpolnjujejo zahteve generalne klavzule v 4. členu (četudi delodajalec žvižgača odpusti zaradi razkritja nepravilnosti, ob tem pa navede druge razloge, gre za kršitev konvencije). Konvencija zagotavlja tudi pravico do sodnega varstva, ureja vprašanje dokaznega bremena (obrnjeno dokazno breme) ter sankcije (reintegracija ali odškodnina), o katerih odloča sodišče, če je bila odpoved delovnega razmerja neutemeljena.

Zaščita žvižgačev je področje, ki terja vedno večjo pozornost mednarodnih organizacij, slednje pa so zaenkrat aktivne predvsem na področju preprečevanja korupcije. Kljub temu ne gre zanemariti njihovega doprinosa k reševanju problematike, promociji aktivne zaščite, vzpostavitvi sistemov prijave in porastu aktivizma na področju žvižgaštva. Mednarodna trgovinska zbornica (International Chamber of Commerce – ICC) sicer nima statusa mednarodne organizacije, a kot največje svetovno združenje pripravlja standarde mednarodnih gospodarskih pogodb, pospešuje liberalizacijo svetovne trgovine, spodbuja poslovno etiko, alternativno reševanje sporov ter korporativno družbeno odgovornost. Leta 2008 so sprejeli Smernice o žvižgaštvu<sup>17</sup>, kjer v osmih točkah podaja priporočila podjetjem pri vzpostavljanju in izvajanju notranjih programov žvižganja z določitvijo praktičnih indikacij, ki lahko služijo kot koristna referenčna točka. Smernice temeljijo na širokih izkušnjah odborov v več kot 120 državah, ki tako zajemajo tudi široko paleto različnih pravnih redov.

CleanGovBiz Initiative<sup>18</sup> je strateška prednostna pobuda Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki je posledica Deklaracije o dostojnosti, celovitosti in preglednosti v ravnanju mednarodnega poslovanja in financ<sup>19</sup>. Iniciativa predstavlja politično zavezo OECD k spodbujanju čistega in učinkovitega trga in transparentnega upravljanja, hkrati pa predstavlja most k pobudi G20 za boj proti korupciji. Deluje predvsem na področju zaščite žvižgačev (tako v javnem kakor tudi v zasebnem sektorju), podpore odprte organizacijske strukture, pomaga pri preventivnih aktivnostih, preprečevanju in odkrivanju na mednarodni ravni in spodbuja zanesljive kanale prijave.

Transparency International (TI) je nevladna organizacija, ki na mednarodni ravni ozavešča o

korupciji, zagotavlja strokovne podlage in svetovanje, krepijo preglednosti nepristransko poročanje, pomoč žrtvam korupcije in spodbujajo javno razpravo. V Sloveniji so aktivni od leta 2009 s statusom neprofitne organizacija v javnem interesu pri Ministrstvu za javno upravo.

Zgodovinsko gledano pa so nekatere države urejale vprašanje žvižgaštva že zelo zgodaj. Med najstarejše tovrstne zakone se prišteva ameriški Zakon o lažnih zahtevkih (False Claim Act) iz leta 1863, sprejet na podlagi ugotovitev, da so (v času državljanske vojne) gospodarske družbe vojski prodajale nekakovostne zaloge. Zakon je omogočal t.i. Qui Tam tožbo, s katero je posameznik v imenu države vložil tožbo zaradi goljufije in za to prejel določeno nagrado (odstotek prisojenega zneska).<sup>20</sup>

### 1.1.1 Trenutna slovenska ureditev

Ustava Republike Slovenije s svojimi temeljnimi načeli in mednarodne konvencije s svojimi pravnimi in etičnimi standardi, predstavljajo osnovo zaščite žvižgačev. Kljub temu pa v Sloveniji še nimamo enotnega oz. celovitega zakona, ki bi področno urejal njihovo zaščito in postopanje v primerih prijave in s tem pozitivno žvižgaštvo spodbudil. Prav tako posebnega varstva žvižgačem ne nudi delovnoppravna zakonodaja, ki pa kljub temu vsebuje določbe, potrebne za sodno varstvo tudi za žvižgače.

Ustavna določba, ki spodbuja podajanje prijav je vsebovana v 39. členu<sup>21</sup>, z zagotavljanjem pravice do svobodnega izražanja misli ter prisotnost javnega interesa za razkritje informacij o različnih napakah, malomarnostih, zlorabah in drugih nepravilnostih.<sup>22</sup>

Svoboda izražanja je že *per se* pomembna ustavna vrednota in cilj, obenem pa je, in predvsem tudi, »temelj in nepogrešljiv pogoj skoraj vsake druge oblike svobode«. Zaradi tega svoboda izražanja zaseda osrednje mesto v ustavni hierarhiji vrednot. Svoboda izražanja ima tudi specifično povezavo z demokratično obliko vladavine (1. člen v povezavi z 39. členom). Očitno je, da moramo, če želimo govoriti o učinkovitem delovanju demokracije, pustiti odprtega veliko prostora za kritiziranje vsakokratne oblasti oziroma – povedano bolj splošno – pustiti moramo dovolj odprtega prostora za kroženje informacij in mnenj, ki se tičejo javnih zadev.<sup>23</sup> Zato je svoboda izražanja eno tistih ustavnih jamstev, ki je že po svoji naravi ustavna materija, odločanje o njeni dejanski vsebini, vlogi, pomenu in konkretnih aplikacijah pa v končni stopnji domena nepristranskega ustavnega sodstva in ne večinske politične oblasti.<sup>24</sup>

Varovano je tako širjenje novic in mnenj kot tudi njihovo sprejemanje in zbiranje. Argument, da se svoboda izražanja nanaša le na resnične vesti in informacije, ne vzdrži, saj se to ustavno jamstvo ne omejuje zgolj na preverljive podatke oziroma dejstva, temveč vključuje tudi mnenja, kritiko in špekulacije.<sup>25</sup>

Čeprav 10. člen EKČP govori o prepovedi »vmešavanja javne oblasti« in iz 39. člena Ustave izrecno ne izhaja drugače, pa je jasno, da gre v primeru svobode izražanja za pravico pozitivnega statusa in ne zgolj za obrambno pravico, saj je država ni dolžna le spoštovati, temveč jo mora takrat, ko prihaja do ogrožanja iz zasebne sfere, zagotavljati s svojim aktivnim posegom (teorija *Drittwirkung*).<sup>26</sup>

V načelu velja, da vsebina izražanja ne vpliva na vprašanje same ustavnosodne uporabe določbe o svobodi izražanja. »Pluralizem, tolerantnost in širina, brez katerih ni demokratične družbe« terjajo, da se določba o svobodi izražanja uporabi ne le, ko gre za »informacije in ideje, ki so sprejete z odobravanjem, so nežaljive oziroma nemoteče, temveč tudi v primerih, ko so le-te žaljive, šokantne in moteče«, je zapisalo ESČP.<sup>27</sup>

Kljub pomembnemu mestu svobode izražanja na hierarhiji vrednot, to ne pomeni, da je vsakovrstno izražanje dejansko varovano. Čeprav le v skladu s 15. členom Ustave in z 2. odst. 10. člena EKČP, so omejitve izražanja dopustne. Predmet dopustnih omejitev, preko kazenskopravnih in civilnopravnih sankcij, so tako večkrat in prej vsebine, kot je npr. žaljivo izražanje in obrekovanje, razpihovanje rasne nestrpnosti, obscenost, izražanje v komercialne namene in drugo.

Slovenska zakonodaja termina »žvižgaštvo« ne pozna in področja na splošno ne ureja. Vseeno pa so žvižgači deležni določene zaščite. Določene mere zaščite so deležni na podlagi Kazenskega zakonika (KZ-1), splošno delovno zakonodajo, Zakonu o bančništvu (ZBan-2), Zakonu o slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), še najbolj pa se enotni ureditvi približuje Zakon o Integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) in deloma Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN).

Tako npr. na podlagi Kazenskega zakonika (KZ-1), se na podlagi 142. člena pri neupravičeni izdaji poslovne skrivnosti ne kaznuje, kdor izda skrivnost zaradi splošne koristi ali upravičenega interesa javnosti ali če je z zakonom določena odveza dolžnosti varovanja skrivnosti. KZ-1 nudi posebno zaščito tudi v primeru razžalitve (158. člen), žaljive obdolžitve (160. člen) in opravljanju (161. člen).

### **Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije**

Zaščita prijaviteljev v ZIntPK zajema pravico posameznika, da pristojnemu organu prijavi koruptivno ravnanje v državnem organu, lokalni skupnosti, nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava ali o ravnanju fizične osebe, za katero verjame, da izpolnjuje znake korupcije. Prijava pristojnemu organu, ne posega v pravico, da o koruptivnem ravnanju obvesti javnost.

ZIntPK v 23. členu določa, da lahko vsakdo komisiji za preprečevanje korupcije ali drugemu pristojnemu organu poda prijavo o koruptivnem ravnanju v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava ali o ravnanju fizične osebe, za katero verjame, da ima znake korupcije.

Zakon prav tako ureja prijavo neetičnega oz. nezakonitega ravnanja za uradne osebe, ki lahko tovrstna dejanja prijavijo svojemu nadrejenemu ali pooblaščenim osebi. V kolikor v petih dneh ni odziva na prijavo, je za prijavo pristojna Komisija za preprečevanje korupcije (KPK). Pristojna oseba ali komisija na podlagi prijave po potrebi izda ustrezna navodila za ravnanje in ukrepe, ki so potrebni za preprečitev nezakonitega ravnanja in preprečitev nastanka škodljivih posledic. Prijava je lahko pisna, ustna na zapisnik, preko spletnega obrazca, medijev za komunikacijo ali po pooblaščenju. Komisija postopek uvede tudi na podlagi anonimne prijave, če je verodostojna, dobronamerna in vsebuje dovolj podatkov za razloge za sum korupcije. Zakon predvideva dodatne ukrepe zaščite, med njimi tudi zaščito identitete prijavitelja, ki od pristojnih organov terjaja varovanje podatkov tudi po zaključku postopka, o morebitnem razkritju pa mora odločati sodišče.

Dodatno zakon v 25. členu daje prijavitelju (korupcije ali neetičnega oz. nezakonitega ravnanja) pravico od delodajalca zahtevati povračilo protipravno povzročene škode ter nudi smernice za ugotavljanje vzročne zveze škodljivimi posledicami in povračilnimi ukrepi. Vzročna zveza med povračilnimi ukrepi in nastalimi škodljivimi posledicami je ključnega pomena, da lahko komisija zavaruje prijavitelja ter dodatno ukrepa, ko se povračilni ukrepi aktivno izvajajo. Javni uslužbenci, lahko v primeru nadaljevanja povračilnih ukrepov in



onemogočanju prijave, navkljub zahtevi komisije, od delodajalca v 90 dneh zahtevajo premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvestijo komisijo. Če prijavitelj v primeru spora navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bil zaradi prijave s strani delodajalca izpostavljen povračilnim ukrepom, je dokazno breme na strani delodajalca, kar pomeni, da mora prijavitelj zatrjevati, da so bili povračilni ukrepi posledica prijave.

ZIntPK štiti le prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oz. utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični, test dobrovernosti pa poda komisija. Dobrovernemu prijavitelju v zmoti, se ni treba bati, da bi prijava škoda kot zlonamerna, tovrstno ravnanje je kaznivo le takrat, ko zavestno podal prijavo o dejanju, ki ni bilo storjeno ali pa so podani podatki neresnični. Zlonamerna prijava se kaznuje kot prekršek subsidiarne narave, ki pride v poštev le, če to ravnanje ne izpolnjuje znakov kaznivega dejanja. Kot zlonamerna se šteje prijava, ki je podana v slabi veri ali če prijavitelj ve, da podatki v zvezi s prijavo niso resnični.

### Zaščita prijavitelja v ZIntPK

Vsaka oseba, ki ji grozijo povračilni ukrepi v zvezi z dobroverno podano prijavo, ima pravico zahtevati zaščito, komisija pa pri zagotavljanju zaščite deluje tako proaktivno kot tudi retroaktivno. Po ugotovitvi, ali je bila prijava podana v dobri veri,<sup>28</sup> začne z njeno obravnavo in ukrene vse potrebno za zaščito identitete prijavitelja. Eden od ključnih ukrepov je sankcioniranje vsakogar, ki poskuša ugotoviti ali razkriti identiteto prijavitelja, ki želi ostati anonimen, saj je nedovoljeno ugotavljanje identitete prijavitelja prekršek. KPK lahko oglobi posameznika v višini od 400 do 1200 evrov, odgovorno osebo pravne osebe zasebnega in javnega prava v višini od 400 do 4000 evrov, pravno osebo zasebnega in javnega prava pa v višini od 400 do 100.000 evrov. O razkritju identitete prijavitelja lahko odloči le sodišče, v primeru ko je to nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih.

Med proaktivne ukrepe pa spadajo ureditev zaščite človekovega dostojanstva in varnosti v delovnem ter bivalnem okolju. KPK izvaja tudi sistemski nadzor v subjektih v zvezi z ravnanjem njihovih organov, funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih deležnikov ter preverja tudi spoštovanje določb ZIntPK o zaščiti prijaviteljev in drugih oseb, ki so potencialno izpostavljene nasilju, nadlegovanju ali drugim oblikam pritiskov.

### Zakon o slovenskem državnem holdingu

Na ZIntPK se navezuje ZSDH-1, ki ureja prijavo neetičnega ali nezakonitega ravnanja ali vplivanja na člane upravljalnega organa, kamor sodijo člani uprave, nadzornega sveta in zaposleni SDH. Ti morajo tako ravnanje prijaviti pooblaščenca za skladnost poslovanja in integriteto (interni kanal), pooblaščenec za skladnost in integriteto pa se mora brez odlašanja odzvati skladno z akti SDH in ukreniti, kar je potrebno, da se prepreči nadaljnje nezakonite ali neetične zahteve. O vsaki prijavi mora pooblaščenec nemudoma obvestiti KPK ali drug pristojni državni organ, lahko pa jo tudi vsak posameznik namesto njega. Za postopke v zvezi z zaščito prijaviteljev korupcije in drugih neetičnih ali nezakonitih ravnanj se glede SDH in gospodarskih družb, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv uporabljajo določbe ZIntPK. Zakon ne predvideva sistema sporočanja prijav in zaščite prijaviteljev, zato lahko zaposleni v teh gospodarskih družbah prijavljajo kršitve neposredno pooblaščenca na SDH ali pa KPK. Nabor nepravilnosti za podajo prijavo je širši kot jih predvideva ZIntPK, in sicer sta v ZSDH-1 dodana še razloga izvajanja nejavnega vpliva ali pritiska ter prejetje neprimerne ponudbe s strani tretjih oseb. Razlogi za širši nabor izhajajo iz namena zakona, ki želi doseči predvsem pregleden sistem upravljanja naložb, v lasti SDH ter Republike Slovenije.

## Zakon o delovnih razmerjih

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) ne vsebuje neposrednih določil, ki bi varovale žvižgače, niti ne opredeljuje ali uporablja sinonima prijavitelja nepravilnosti. Kljub temu je nekatera določila mogoče interpretirati tako, da potencialno varujejo žvižgače. Splošno ZDR-1 varuje žvižgače kot vse ostale delavce in nudi zaščito pred nedopustnimi ravnanji delodajalcev in pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Varstvo pa zagotavlja tudi nekaterim drugim osebam, ki dela ne opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, torej niso v delovnem razmerju - volonterski pripravniki, otroci mlajši od 15 let, vajenci, dijaki, študenti, ekonomsko odvisne osebe in kandidati za delovno mesto. ZDR-1 izrecno določa, da je redna odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca dopustna le, če za to obstajajo utemeljeni razlogi, izredna odpoved pa je dopustna le v primerih, ki jih določa zakon. Odpoved pogodbe o zaposlitvi mora biti podana po procesnih predpostavkah (zagovor delavca, vključitev delavskih predstavnikov, oblika in vsebina pogodbe, vročitev odpovedi), ki jih narekuje zakon in tudi ta določila dodatno varujejo vse delavce, vključno z žvižgači. Za javne uslužbenke se glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi uporablja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), v kolikor ZDR-1 posameznih vprašanj ne ureja. ZJU pa v 5. členu določa, da veljajo za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače.

### Prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov v ZDR-1

ZDR-1 določa, da mora delodajalec iskalcu zaposlitve ali delavcu za čas delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem pogodbe zagotoviti enako obravnavo ne glede na različne osebne okoliščine (narodnost, raso ali etično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost, vero itd.). Ker ne gre za zaprt krog osebnih okoliščin, bi se za diskriminacijski razlog lahko štelo tudi žvižgaštvo. Enako obravnavanje v času delovnega razmerja se mora zagotavljati od trenutka ko potencialni delavec vstopa v proces zaposlovanja, tekom delovnega razmerja pri napredovanju, usposabljanju, izobraževanju, prekvalifikaciji, plačah in drugih prejemkih iz delovnega razmerja, odsotnosti z dela, delovnih razmerah, delovnem času in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Prepovedana je tako posredna kot neposredna diskriminacija, mednje pa spadajo tudi navodila za diskriminiranje oseb na podlagi katere koli osebne okoliščine.<sup>29</sup> Prepoved diskriminacije ima podlago že v Ustavi.

V primeru spora je dokazno breme na strani delodajalca, ki mora tako dokazati, da je bil žvižgač v času zaposlitve deležen enake obravnave kot drugi zaposleni, in da ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije. Iz navedene določbe izhaja, da je trditveno breme glede obstoja diskriminacije na delavcu. Ta mora zatrjevati ne samo da je bil deležen neenake obravnave, ampak tudi, da je razlog za neenako obravnavo okoliščina navedena v zakonu. Potem ko delavec postavi ustrezno trditev, pa je delodajalec tisti, ki mora na podlagi obrnjene dokaznega bremena dokazati, da do kršitve diskriminacije ni prišlo.<sup>30</sup>

Osebe podvržene diskriminaciji in osebe, ki pomagajo žrtvi diskriminacije, ne smejo biti izpostavljene neugodnim posledicam zaradi ukrepanja, ki ima za cilj uveljavitev prepovedi diskriminacije. To varstvo velja tako v primeru, ko je pristojni organ ugotovil neenako obravnavanje kot tudi, ko je neenako obravnavanje zatrjevano, a še ne dokazano.<sup>31</sup> Ta določba varuje tudi prijavitelje, ki so sprožili delovnopravni spor zaradi manj ugodne obravnave, pa ta spor še traja, ali pa je že bil končan, pred novimi neugodnimi ravnanji delodajalca. V kolikor delodajalec ne zagotavlja enake obravnave, imajo delavci pravico do izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Tako so žvižgači oziroma prijavitelji že sedaj lahko deležni varstva pred vsemi oblikami manj ugodne obravnave z uporabo proti diskriminaciji naperjenih načel in institutov.<sup>32</sup>

#### Prepoved nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu v ZDR-1

ZDR-1 vsebuje določilo o prepovedi spolnega nadlegovanja in drugega nadlegovanja in trpinčenja na delovnem mestu ter tudi povračilnih ukrepov do delavca, ki je žrtev trpinčenja. Tako je trpinčenje na delovnem mestu vsako ponavljajoče se ali sistematično, graje vredno ali očitno negativno in žaljivo ravnanje ali vedenje, usmerjeno proti posameznim delavcem na delovnem mestu ali v zvezi z delom. Delavec, žrtev trpinčenja, ne sme biti izpostavljen neugodnim posledicam zaradi ukrepanja, ki ima za cilj uveljavitev prepovedi trpinčenja na delovnem mestu, kar pomeni, da delodajalec ne sme izvršiti nobenih negativnih ukrepov iz razloga, ker je delavec sprožil kakršenkoli postopek zoper delodajalca.

Pri institutu obrnjenega dokaznega bremena žvižgač nosi trditveno breme, da je bil trpinčen, spolno nadlegovan ali drugače nadlegovan ter da je bil nadlegovan iz razloga žvižgaštva (osebna okoliščina), delodajalec pa bo moral dokazati, da ni kršil prepovedi diskriminacije. Tako mora žvižgač dokazati nadlegovanje (spolno ali drugače) ter še dokazati osebno okoliščino, da je opozoril na nepravilnosti pri delodajalcu. V primeru spora v zvezi z nadlegovanjem ali trpinčenjem na delovnem mestu je dokazno breme na strani delodajalca.

#### Odškodninska odgovornost delodajalca in denarna odškodnina

V primeru kršitve prepovedi diskriminacije ali trpinčenja na delovnem mestu je delodajalec kandidatu oz. zaposlenemu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava. Kot nepremoženjska škoda, ki je nastala kandidatu ali zaposlenemu, se štejejo tudi pretrpljene duševne bolečine zaradi neenake obravnave delavca oziroma diskriminatornega ravnanja delodajalca oziroma zaradi ne zagotavljanja varstva pred spolnim ali drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem na delovnem mestu. Pri odmeri višine denarne odškodnine za nepremoženjsko škodo, je potrebno upoštevati, da je le ta učinkovita, sorazmerna in da odvrča delodajalca od ponovnih kršitev.

Določbo o odškodninski odgovornosti je treba razlagati v duhu namena določb o prepovedi diskriminacije in trpinčenja ter izhajajoč iz dejstva, da gre v primeru prepovedi diskriminacije za hud poseg v človekovo dostojanstvo. Sodišča pa so tista, ki v posameznih primerih konkretizirajo splošna pravila glede odškodninske odgovornosti delodajalca, ter ob tem upoštevajo predloge stroke. V primeru, da sodišče ugotovi, da je delodajalec diskriminiral ali trpinčil delavca, ki je opozoril na nepravilnosti, lahko žvižgač od delodajalca zahteva odškodnino. Odškodnina tako lahko obsega tako odmero za premoženjsko škodo, kamor sodi zmanjšanje premoženja ali preprečitev povečanja premoženja kot tudi za nepremoženjsko škodo. Kaj vse nepremoženjska škoda zaradi diskriminacije ali trpinčenja na delovnem mestu obsega, ZDR-1 specifično ne opredeljuje.

#### Odpoved pogodbe o zaposlitvi v ZDR-1

Tako ZDR-1 kot ZJU glede odpovedi delovnega razmerja določata, da lahko delodajalec delavcu oz. javnemu uslužbencu odpove pogodbo o zaposlitvi le v primeru obstoja utemeljenih, zakonsko določenih razlogov, in v skladu s pravili postopka, ki jih določa zakon. Izredna odpoved, pa je lahko s strani delavca ali delodajalca podana le v razlogih, ki so taksativno naštet. Dodatno ZDR-1 določa še, da je redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delavca, podana zaradi grožnje ali prevare s strani delodajalca ali v zmoti

delavca neveljavna ter prav tako tudi redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razlogov diskriminacije. Odpoved, redna ali izredna, mora biti podana v pisni obliki, delodajalec mora v odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obrazložiti dejanski razlog za odpoved pogodbe.

Dokazno breme je v primeru redne in izredne odpovedi, ki jo poda delodajalec, na strani delodajalca. Delavec bo tako zatrjeval, da je odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, hkrati pa tudi navajal razloge zaradi katerih meni da je nezakonita, delodajalec pa bo moral za zakonitost odpovedi predložiti dokaze.

#### Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov

Med razloge za redno odpoved spadajo tudi krivdni razlogi – kršenje pogodbene obveznosti ali druge obveznosti iz delovnega razmerja. Krivdni razlog je podan, če delavec ne izpolnjuje obveznosti določene s pogodbo o zaposlitvi, z zakoni, podzakonskimi predpisi, kolektivnimi pogodbami ali akti delodajalca, hkrati pa je pri tem podana njegova krivda. Delodajalec lahko delavcu odpove pogodbo o zaposlitvi le, če obstaja utemeljen razlog, ki onemogoča nadaljevanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je skrajni ukrep, dopusten le, če ni mogoče nadaljevanje delovnega razmerja med strankama. Zakon specifično določa razloge, ki ne morejo biti utemeljeni razlogi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi, kamor sodi tudi vložitev tožbe ali udeležba v postopku zoper delodajalca zaradi zatrjevanja kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja pred arbitražnim, sodnim ali upravnim organom.

Delodajalec bi žvižgaču lahko podal redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov zaradi delavčevega razkritja informacij, pri čemer se bi delodajalec skliceval na prepoved škodljivega ravnanja, za poslovne interese delodajalca, vendar slovenska sodna praksa kaže, da sodišča zaščitijo žvižgače in se pri tem sklicevala na pravico do svobode izražanja.

Višje delovno in socialno sodišče RS se je v sodbi *Pdp 486/2011* z dne 26.10.2011 izreklo, da odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov ni utemeljena, ker tožnik ni kršil pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ko je medijem sporočil o svojih težavah pri delodajalcu in psihičnih pritiskih, ki jih je tam deležen in zaradi katerih se je zdravil v psihiatrični bolnišnici, ni prestopil mej svobode izražanja iz Ustave. S tem ravnanjem tudi ni kršil pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja, da bi bila redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga utemeljena. Tudi Vrhovno sodišče je v sodbi in sklepu *VIII Ips 109/2015*, z dne 8.12.2015 v zvezi z redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov ugotovilo nezakonitost odpovedi javni uslužbenki, ki je prejela odpoved pogodbe o zaposlitvi, ker je pisala o ravnanju in poslovnih odločitvah direktorja javne agencije, in opozorila na porabo računskih sredstev in o problemu transparentnosti delovanja, s čimer naj bi kršila prepoved škodljivega ravnanja. V tem primeru se je sodišče oprlo na vzpostavljene kriterije ESČP.

#### Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi delodajalca

Delodajalec lahko delavcu poda izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, če obstajajo z ZDR-1 določeni razlogi in če upoštevajoč vse okoliščine in interese obeh pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila pogodba o zaposlitvi sklenjena, le to pa mora storiti v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved in najkasneje v 6 mesecih od nastanka razloga. V primeru krivdnega razloga na strani delavca, ki ima vse znake kaznivega dejanja, lahko delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi v 30 dneh od ugotovitve razloga in storilca in ves

čas, ko je možen kazenski pregon.

ZDR-1 ne definira kaj pomeni pogodbeno ali druga obveznost iz delovnega razmerja, a je treba pri razlagi izhajati iz pogodbene narave delovnega razmerja, ki je utemeljeno na pogodbi o zaposlitvi. Za namene varstva žvižgača je pomembna določba prepovedi škodljivega ravnanja - delavec se je dolžan vzdržati vseh ravnanj, ki glede na naravo del, ki ga opravlja pri delodajalcu, materialno ali moralno škodujejo ali bi lahko škodila poslovnim interesom delodajalca. Delodajalec bi delavcu tako lahko odpovedal pogodbo o zaposlitvi tudi zaradi delavčevega razkritja informacij, kar bi iz delodajalčevega stališča pomenilo, da je delavec kršil pogodbeno obveznost, prepoved škodljivega ravnanja.

Višje delovno in socialno sodišče RS je v sodbi in sklepu *Pdp 505/2012*, z dne 14. 6. 2012, pritrdilo tožniku, ki mu je delodajalec podal izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, ker je v času, ko ni bil določen kot govorec tožene stranke, podal intervju za časopis in v njem tudi objavil članek. Sodišče je svojo odločitev obrazložilo tako, da je treba prepoved tožene stranke, da bi delavci podajali izjave za javnost, tehtati s pravico delavca, da v medijih pojasni svoje stališče glede razlogov za razrešitev s funkcije člana uprave in da odgovori na objave, ki se nanašajo nanj.

## **Zakon o bančništvu in interne politike sporočanja kršitev**

### Poročanje kršitev v bankah

Banke so še pred vzpostavitvijo zakonskih okvirjev za poročanje o nepravilnostih vzpostavile svoje sisteme poročanja o kršitvah in za zaščito žvižgačev, kot del programov služb za skladnost poslovanja v bankah, vse to pa predvsem z namenom zaščite in kontrole nad občutljivimi podatki, ki bi lahko ogrozili interese in delovanje bank. Urejena interna infrastruktura poročanja nepravilnosti spodbuja k žvižgaštvu, kar se odraža na potencialnem ugledu in uspehu institucije, banke pa v celoti vidijo več koristi kakor slabosti. Okrepljen nadzor nad finančnimi trgi ter institucijami je temelj sprememb, ki naj bi prinesle večjo harmonizacijo na evropskem notranjem trgu. Tako za vsakodnevna opravila še naprej ostajajo normalne poti komunikacije, v primerih ko pa gre za sum, da nadrejeni ravna v nasprotju z internimi akti, lahko delavec poda anonimno prijavo medijem, prijavo regulatorju ali pa naznani sum kaznivega dejanja za katerega se storilec preganja po uradni dolžnosti. Tovrstne komunikacijske zahteve so posledica Direktive 2013/36/EU (ti. CRD IV)<sup>33</sup>, ki pa je sama posledica ameriškega akta Sarbanes-Oxley (SOX Act.)<sup>34</sup>, katerega namen je bil regulacija finančnih institucij in povrnitev poslovnega ugleda, tudi z instrumentom anonimne prijave.

### Mednarodna pravna podlaga za vzpostavitev sistema poročanja o kršitvah

V zadnjih nekaj letih se je v Sloveniji sprejela zakonodaja, ki bankam ter tudi njihovim regulatornim organom nalaga vzpostavitev sistema sporočanja in vse potrebne interne postopke, ki omogočajo poročanje o domnevnih kršitvah znotraj delodajalca, preko posebnega neodvisnega mehanizma. Ta določila so del direktive CRD IV, mehanizme za spodbujanje poročanja pa določa Uredba CRR<sup>35</sup> ter dotična nacionalna zakonodaja.

Direktiva CRD IV tako na primer pristojnim organom veleva implementacijo sledečih določil v nacionalno zakonodajo:

1. vzpostavitev učinkovitih in zanesljivih mehanizmov za spodbujanje poročanja o morebitnih ali dejanskih kršitvah nacionalnih določb pristojnim organom.

2. vzpostavljeni mehanizmi morajo vključevati sledeče:
  - posebne, ustrezno zaščitene, postopke za sprejem poročanj o kršitvah in njihovo obravnavo;
  - ustrezno zaščito zaposlenih, ki prijavijo kršitve v instituciji (to zajema povračilne ukrepe, diskriminacijo ter druge oblike nepravilne obravnave);
  - varstvo osebnih podatkov prijavitelja in osebe, ki je domnevno odgovorna za kršitev;
  - jasna pravila, ki v vseh primerih zagotavljajo zaupnost prijavitelja v instituciji, razen če nacionalno pravo zahteva njeno razkritje zaradi nadaljnjih preiskav ali naknadnih sodnih postopkov;
3. države od institucij, kamor sodijo banke in hranilnice zahtevajo, vzpostavitev ustreznih postopkov, ki zaposlenim omogočajo avtonomen in neodvisen kanal poročanja.

#### Sistem obveščanja o kršitvah v bankah na podlagi Zakona o bančništvu (Zban-2)<sup>36</sup>

Zban-2 bankam nalaga vzpostavitev sistema obveščanja o kršitvah v banki, ki omogoča zaposlenim, da preko neodvisnih in samostojnih poročevalskih linij interno poročajo o kršitvah predpisov in internih aktov banke. V kolikor izpolnjuje pogoje, lahko banke v ta namen uporabijo tudi sisteme, ki so vzpostavljeni v banki v okviru neodvisnega organiziranega delovanja zaposlenih v banki. Zakon ne vsebuje pojasnil o teh neodvisnih sistemih. Banke same so tovrstne sisteme uporabljale že pred sprejetjem ZBan-2, številne so jih kasneje tudi nadgradile, da zajemajo tudi te določbe.

Tovrsten sistem mora biti dostopen, enostaven, jasno opredeljevati postopke, skrbeti za varovanje podatkov, omogočati revizijske sledi in sledljivost komunikacij med bankami. Vsi podatki o osebah, ki so podale prijavo se obravnavajo kot zaupni in teh podatkov ne sme razkriti brez soglasja oseb, ki so podale prijavo, razen kadar je razkritje identitete prijavitelja v skladu z zakonom nujna za izvedbo kazenskega postopka ali nadaljnjih sodnih postopkov. Dolžnost banke glede varovanja zaupnih podatkov ne velja samo, če stranka izrecno pisno pristane, da se sporočijo posamezni zaupni podatki, če te podatke potrebuje Banka Slovenije, Evropska centralna banka, ali nadzorni organ za potrebe nadzora nad banko. Prav tako dolžnost varovanja zaupnih podatkov ne velja, če banka podatke posreduje tožilstvu ali policiji z namenom, da naznani razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje.

V skladu z ZBan-2 Banka Slovenije, kot regulatorni organ, sprejema prijave v zvezi s kršitvami, zlasti od zaposlenih v bankah. Banka Slovenije sprejema prijave o okoliščinah v zvezi z banko, ki pomenijo možno ali dejansko kršitev zahtev ali omejitev, določenih s predpisi na podlagi katerih Banka Slovenije vrši nadzor. Za Banko Slovenije veljajo iste določbe o sistemu prijav, kot veljajo za druge komercialne banke. Tako lahko vidimo, da je ZBan-2 povzel zahteve iz 71. čl. CRD IV direktive, ni pa implementiral določila za vzpostavitev kanala poročanja v dogovoru s socialnimi partnerji.

Na podlagi Zban-2 so banke dolžne potencialnemu prijavitelju omogočiti prijavo nepravilnosti preko neodvisnega in samostojnega kanala, prejeto prijavo zaščititi in anonimizirati, prijavo preučiti in v skladu z njo ukrepati, prijavitelju zagotoviti zaščito in varovanje osebnih in drugih identifikacijskih podatkov. Banke morajo zagotoviti tudi osebe, ki sprejemajo tovrstne prijave, le te pa morajo biti skrbno izbrane in delovati samostojno ter strogo etično.

#### Pravna analiza 140. čl. ZBan-2

Zban-2 v 140. členu bankam nalaga, da zaposlenim omogočijo prijavo kršitve v bankah. Zakon pri tem ne določa oblik delovnega razmerja, je pa v interesu bank, da informacijo pridobijo od kogarkoli (torej tudi od tistih, ki delajo le pogodbeno ali preko študentskega dela). Prijavitelj v svojem dejanju ni omejen le na primera kršitve ZBan-2 in povezanih internih aktov, temveč lahko podaj prijavo kršitve vseh mednarodnih predpisov, regulativ, smernic, priporočil in navodil. Za potrebe ustreznega ravnanja s prejetimi prijavi, njihovo anonimizacijo in posledično obdelavo podatkov, ZBan-2 napotuje na določila Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), banke pa morajo ob tem uvesti in skrbeti za katalog zbirke osebnih podatkov (pravna podlaga, vrste podatkov, kategorije posameznikov, namen obdelave, rok hrambe itd.) in zagotoviti revizijske sledi.

#### Zaščita žvižgača s strani regulatornega organa (Banke Slovenije)

Sistem obveščanja Banke Slovenije je prednostno namenjen zaposlenim v vseh bankah za namene prijave vseh kršitev predpisov s področja bančništva. Prijavo je mogoče podati pisno po navadni pošti, po elektronski pošti ali pa digitalno preko spletnega obrazca, ob prejemu pa prijava anonimizira, vsi identifikacijski podatki pa shranijo ločeno. Dostop do podatkov ohrani le pooblaščenec za kršitve, strogo pa so določene tudi kategorije podatkov, ki jih za potrebe preiskave hrani Banka Slovenije tudi do 5 let po koncu preiskave. V kolikor se prijava nanaša na pristojnosti Evropski Centralni Banki (ECB), Banka Slovenije prijavo odstopi ECB. Vzpostavljena je tudi opcija oddaje anonimne prijave.

V kolikor preiskava pokaže resničnost kršitve, posamičen pristojni oddelek Svetu Banke Slovenije predlaga ukrepe zoper banko, kjer je do kršitve prišlo. Če med procesom ugotavljanja nepravilnosti pride do razkritja identitete prijavitelja, je dolžnost zavarovanja in preprečitve povračilnih ukrepov na strani banke v kateri je prijavitelj zaposlen.

Banka Slovenije je na podlagi interne analize sicer že zaznala nekatere pomanjkljivosti sistema za prijavo kršitev pri bankah ter posledično predlagala, da funkcijo prejema prijave, anonimizacijo in hrambo prevzame pravna služba oz. funkcija skladnosti poslovanja, da se tako prepreči morebitno navzkrižje interesov posameznih oddelkov oz. služb znotraj banke. Funkcija skladnosti poslovanja ali pravna služba je tudi tista, ki mora biti odgovorna za spremljanje in zagotavljanje, da je postopek prijave skladen s 140. členom ZBan-2 ter izveden v razumnem času. Pristojnost obravnave anonimizirane prijave ostaja v domeni službe notranje revizije, ki na podlagi strokovne usposobljenosti izdelava spremno poročilo v katerem poda ugotovitve in morebitne predloge.

Tako mora na primer vsak interni akt, ki ureja postopek podaje prijave vsebovati sledeče informacije oz. podatke:

1. podatke in funkcijo osebe, ki je zadolžena za prejem in pravno vodenje prijave;
2. postopek anonimizacije prijave;
3. opis hrambe osebnih podatkov prijavitelja ter pojasnilo o pooblastilih drugih oseb glede dostopa do podatkov;
4. zagotovitev revizijskih sledi za vsak nadaljnji korak postopka;
5. podatke, za katere se pričakuje, da jih bo podal prijavitelj kršitve;

#### Poročanje nepravilnosti Evropski centralni banki

Za nadzor poslovanja bank v Sloveniji ni pristojna zgolj Banka Slovenije, temveč tudi Evropska centralna banka, ki je za sistemsko pomembne banke v Sloveniji tudi neposredni

regulator. ECB tako aktivno promovira poročanja o kršitvah bančne zakonodaje EU, predvsem pa kadar gre za kršitev mikro-bonitetnih ali makro-bonitetnih predpisov, bonitetnega nadzora nad kreditnimi institucijami ter drugih določb, ki spadajo v neposreden nadzor s strani ECB. Kljub temu pa ECB ne obravnava prijav kot so pranja denarja ali financiranja terorizma, saj te spadajo pod pristojnost nacionalnih organov.

Izjava o varstvu zasebnosti na platformi ECB za žvižgače<sup>37</sup> določa, da sprejemajo vse prijave podane v dobri veri, ki se nanašajo na banke in pristojne organe v državah članicah. Ob tem zbirajo tako občutljive kakor tudi osebne podatke prijavitelja, poslovne enote ter banke, kjer je do domnevne kršitve prišlo. Razkritje identitete prijavitelja je možno le ob izrecnem predhodnem soglasju ali nujnosti sodnih postopkov. Podatki se hranijo največ 5 let. ECB v svojih postopkih ne nudi pravne pomoči oz. nasvetov, vse zaznane zlorabe pa so kaznivo dejanje, ki se preganja v eni ali več državah EU. Po prejemu prijave ECB presodi, ali je prijava relevantna za ECB ali nacionalnega bančnega nadzornika. Za zaščito ugleda in pravic vseh vpletenih strani, lahko ECB zaprosi za začetek kazenskega postopka v državi članici, v kolikor prijava ni bilo predloženo v dobri veri. ECB sprejema tudi anonimne prijave, ki jih v primeru prenizke količine relevantnih podatkov zanemari.

Leta 2019 je ECB prejela 133 prijav<sup>38</sup>, kar predstavlja 10% porast v primerjavi z letom poprej. 73 se jih je nanašalo na domnevne kršitve prava Unije, od tega je bilo 63 relevantnih za nadzorne organe ECB in deset v okviru nacionalnih nadzornih organov. Preostanek so predstavljale domnevne kršitve ne bonitetnih zahtev, ki pa ne spadajo na področje uporabe mehanizma za poročanje o kršitvah. Med najpogostejšimi domnevnimi kršitvami so bila vprašanja upravljanja (72 %) in neustrezen izračun lastnih sredstev in kapitalskih zahtev (19 %).

Iz gornje predstavitve izhaja, da so določene oblike varstva prijaviteljev že vzpostavljene, vendar so raznovrstne in na različnih področjih. Predlagatelj zakona se je odločil zadevno področje urediti v enem krovnem zakonu. S tem poudarja pomen varstva prijavitelja kršitev pravil za družbo, tako s finančnega, družbenega in okoljskega vidika.

## **Zakon o inšpekcijskem nadzoru**

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) v 16. členu določa varovanje poslovne in druge tajnosti ter tajnosti vira. Varovanje identitete prijavitelja je osnovni ukrep, ki ga ureja tudi predlog in ki ga različni nadzorni organi prijaviteljem zgodovinsko zagotavljajo za namen spodbujanja prijav kršitev, ki ogrožajo pomembne javne interese, ki so zaščiteni z določbami o inšpekcijskem nadzoru.

### **1.1.2 Pravo Evropske unije**

Evropska unija je dne 23. oktobra 2019 sprejela Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. Direktiva je krovna in spoštuje že uveljavljene mehanizme nadzora spoštovanja zakonodaje EU ter dodaja še vidik nudenja zaščite prijaviteljev kršitev, ki je bil do sedaj zapostavljen. Analize zadnjih let so pokazale, da so prav ti prijavitelji izpostavili kršitve z daljnosežnimi posledicami tudi za proračun EU in proračune nacionalnih držav. Analize so pokazale tudi, da so prijavitelji zaznavali kršitve v svojih delovnih okoljih ter da bi do pomembnih razkritij prišlo prej ali po



obsegu več, če bi bili prijavitelji bolj zaščiteni, saj jih predvsem strah za lastno preživetje in preživetje bližnjih hromi v želji prijaviti nepravilnosti in kršitev. Direktiva naslavlja predstavljene ugotovitve na način, da vzpostavlja mehanizme kot obvezo urediti notranje prijavne poti (z mogočimi izjemami), zunanje prijavne poti in omogočanja varstva prijavitelja v primeru javnega razkritja. Konkretno določbe o postopkih prepušča v urejanje nacionalnim pravom, a hkrati opozarja na upoštevanje že sprejetih in veljavnih sektorskih predpisov EU, tako uredb kot direktiv, ki so našteje v prilogi I in prilogi II. Razlika v prilogah je ta, da predpisi priloge II zajemajo posebna pravila za prijavo kršitev, ki so sektorsko določena in se določbe te direktive uporabljajo, kolikor zadeva ni zavezujoče urejena v navedenih sektorskih aktih Unije. Priloga I pa predvsem našteva na področje katerih uredb in direktiv ta direktiva posega oziroma določa stvarno področje uporabe direktive.

### **Pravna podlaga:**

Pravna podlaga za predmetno Direktivo so člani 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 31 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (v nadaljnjem besedilu: Pogodba Euratom). Ti člani zagotavljajo pravno podlago za izboljšanje izvrševanja prava Unije:

- ker uvajajo nove določbe o zaščiti žvižgačev, da bi se izboljšalo pravilno delovanje enotnega trga in pravilno izvajanje politik Unije, povezanih z varnostjo izdelkov, varnostjo v prometu, varstvom okolja, jedrsko varnostjo, varnostjo hrane in krme, zdravjem in dobrim počutjem živali, javnim zdravjem, varstvom potrošnikov, varstvom zasebnosti in osebnih podatkov ter varnostjo omrežij in informacijskih sistemov, konkurenco in finančnimi interesi Unije;
- da se zagotovijo dosledni visoki standardi zaščite žvižgačev v sektorskih instrumentih Unije, kadar zadevna pravila že obstajajo.

### **Namen direktive:**

Žvižgači, tj. osebe, ki (znotraj zadevne organizacije ali zunanjemu organu) prijavijo ali (javnosti) razkrijejo informacije o nepravilnem ravnanju, pridobljene v delovnem okolju, prispevajo k preprečevanju škode in odkrivanju groženj ali škode za javni interes, ki bi sicer lahko ostale neodkrita. Vendar jih strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrta, da bi svoje pomisleke prijavili. Zaradi tega se pomembnost zagotovitve učinkovite zaščite žvižgačev za zaščito javnega interesa vse bolj priznava tako na evropski<sup>39</sup> kot na mednarodni ravni<sup>40</sup>.

Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev lahko oslabi izvrševanje prava EU. Poleg drugih sredstev za zbiranje dokazov<sup>41</sup> je žvižgaštvo način zbiranja informacij v nacionalnih izvršilnih sistemih in izvršilnih sistemih EU, kar pripomore k učinkovitemu odkrivanju, preiskovanju in pregonu kršitev pravil Unije.

Zaščita žvižgačev, ki je trenutno na voljo v EU, je razdrobljena. Pomanjkanje zaščite žvižgačev v državi članici lahko negativno vpliva na delovanje politik EU v tej državi, učinek prelivanja pa je lahko zaznati tudi v drugih državah članicah. Na ravni EU je zaščita žvižgačev zagotovljena le v posameznih sektorjih in v različnem obsegu. Ta razdrobljenost in te razlike kažejo, da v številnih primerih žvižgači niso ustrezno zaščiteni pred povračilnimi ukrepi. Če se potencialni žvižgači bojijo prijaviti informacije, ki jih imajo, to pomeni premalo prijav in priložnosti za preprečevanje in odkrivanje kršitev prava Unije, ki lahko povzročijo resno škodo za javni interes, bodo zato zamujene.

Za odpravo te razdrobljenosti zaščite žvižgačev po vsej EU institucije EU in mnoge zainteresirane strani pozivajo k ukrepanju na ravni EU. Evropski parlament je v svoji resoluciji

z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkrivanjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravnajo v javnem interesu, in resoluciji z dne 20. januarja 2017 o vlogi prijaviteljev nepravilnosti pri varovanju finančnih interesov EU<sup>42</sup>, pozval Komisijo, naj predstavi horizontalni zakonodajni predlog za zagotovitev visoke ravni zaščite za žvižgače v EU, tako v javnem kot v zasebnem sektorju ter v nacionalnih institucijah in institucijah EU. Svet je Komisijo pozval, naj v svojih sklepih o davčni preglednosti z dne 11. oktobra 2016<sup>43</sup> preuči možnost prihodnjega ukrepanja na ravni EU. Organizacije civilne družbe in sindikati<sup>44</sup> stalno pozivajo k sprejetju vseevropske zakonodaje o zaščiti žvižgačev, ki ravnajo v javnem interesu.

Komisija je v svojem sporočilu „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“<sup>45</sup> iz leta 2016 navedla, da izvrševanje prava EU ostaja izziv, in se zavezala k „večji osredotočenosti na izvrševanje, da bi se tako uresničili cilji splošnega interesa.“ Poudarila je zlasti, da „ko določena vprašanja pridejo v ospredje, kot so testiranje emisijskih vrednosti za avtomobile, onesnaženje voda, nezakonita odlagališča ali varnost in varstvo v prometu, velikokrat težava ni v pomanjkanju zakonodaje EU, pač pa v njeni neučinkoviti uporabi.“

V skladu s to zavezo je cilj te direktive, da se v celoti izkoristijo možnosti za zaščito žvižgačev, s čimer bi se izboljšalo njegovo izvrševanje. Direktiva določa uravnotežen sklop skupnih minimalnih standardov, ki zagotavljajo močno zaščito pred povračilnimi ukrepi za žvižgače, ki prijavijo kršitve na določenem področju politik, kadar:

- je treba izboljšati izvrševanje,
- je premajhno število prijav s strani žvižgačev ključni dejavnik, ki vpliva na izvrševanje, in
- lahko kršitev povzroči resno škodo za javni interes.

Direktiva bo s povečanjem sedanje ravni varstva za žvižgače imela pozitiven učinek na temeljne pravice, zlasti:

- svobodo izražanja in pravico do obveščenosti (člen 11 Listine): nezadostna zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi vpliva na svobodo izražanja posameznikov in pravico javnosti do dostopa do informacij in medijske svobode. Krepitev zaščite žvižgačev in razjasnitev pogojev za to zaščito tudi pri razkrivanju informacij javnosti bosta spodbujali in omogočali žvižgaštva tudi medijem;
- pravico do poštenih in pravičnih delovnih pogojev (člena 30 in 31 Listine): večja zaščita žvižgačev bo zagotovljena z vzpostavitvijo kanalov za prijavo in izboljšanjem zaščite pred povračilnimi ukrepi v delovnem okolju;
- pravico do spoštovanja zasebnega življenja, varstva osebnih podatkov, zdravstvenega varstva, varstva okolja, varstva potrošnikov (oziroma členov 7, 8, 35, 37 in 38 Listine) in splošnega načela dobrega upravljanja (člen 41); direktiva bo pozitivno vplivala na te pravice, saj bo izboljšala odkrivanje in preprečevanje morebitnih kršitev.

Na splošno bo direktiva povečala število prijav vseh kršitev temeljnih pravic in odvrčanje od njih v okviru izvajanja prava Unije na področjih, ki spadajo na njeno področje uporabe.

Cilj te direktive je uravnotežen pristop, da se zagotovi popolno spoštovanje nadaljnjih pravic, ki bi lahko bile okrnjene, kot na primer pravica do zasebnega življenja žvižgačev in njihova pravica do varstva osebnih podatkov (člena 7 in 8 Listine), pa tudi oseb, ki jih zadevajo prijave, ter domneve nedolžnosti in pravice do obrambe slednjih (člena 47 in 48 Listine). Prav tako so učinki na svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine) v skladu s členom 52(1) Listine.

**Vsebina Direktive:** 7 poglavij:

- I. Področje uporabe, pogoji za zaščito in opredelitev pojmov
- II. Notranje prijave in nadaljnje ukrepanje po prijavih
- III. Zunanje prijave in nadaljnje ukrepanje po prijavih
- IV. Javna razkritja
- V. Pravila, ki se uporabljajo za notranje in zunanje prijave
- VI. Zaščitni ukrepi
- VII. Končne določbe

**Poglavje I (členi 1–6)** začrtuje področje stvarne in osebne uporabe direktive in navaja opredelitve.

Člen 1 določa namen direktive, ki je izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na določenih področjih z določitvijo skupnih minimalnih standardov za zagotavljanje visoke ravni zaščite prijaviteljev kršitev prava Unije.

Člen 2 navaja 10 področij, na katerih je glede na razpoložljive dokaze zaščita žvižgačev potrebna za izboljšanje izvrševanja pravil Unije, katerih kršitve lahko povzročijo resno škodo za javni interes. Ta področja so: i) javno naročanje; (ii) finančne storitve, produkti in trgi ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma; (iii) varnost in skladnost izdelkov; (iv) varnost v prometu; (v) varstvo okolja; (vi) zaščita pred sevanjem in jedrska varnost; (vii) varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali; (viii) javno zdravje; (ix) varstvo potrošnikov; (x) varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov.

Posebej izpostavlja še kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so navedeni v členu 325 PDEU ter kot so podrobneje določeni v ustreznih ukrepih Unije; in kršitve, ki se nanašajo na notranji trg, kot je naveden v členu 26(2) PDEU, vključno s kršitvami pravil Unije o konkurenci in državni pomoči, ter kršitve, ki se nanašajo na notranji trg v zvezi z dejanji, ki kršijo pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, ali ureditvami, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost, ki izničuje cilj ali namen veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb.

Člen 3 določa razmerje do drugih aktov Unije in nacionalnih določb. Pri tem najprej pojasni razmerje do aktov v Prilogi II, in sicer kadar so posebna pravila za prijavo kršitev določena v sektorskih aktih Unije, navedenih v delu II Priloge, se uporabljajo navedena pravila. Določbe te direktive se uporabljajo, kolikor zadeva ni zavezujoče urejena v navedenih sektorskih aktih Unije. Nadalje pojasnjuje, da ne vpliva na obveznost držav članic, da zagotavljajo nacionalno varnost, ali njihovo pristojnost, da zaščitijo svoje bistvene varnostne interese. Zlasti se ne uporablja za prijave kršitev pravil o javnih naročilih z obrambnimi ali varnostnimi vidiki, razen če so zajeti v ustreznih aktih Unije. Izrecno pa izključuje vpliv direktive na uporabo prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi s katerim koli od naslednjega: (a) varstvom tajnih podatkov; (b) varstvom poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov; (c) tajnostjo sodnih posvetovanj; (d) pravili kazenskega postopka. Prav tako izključuje kakršenkoli vpliv na pogajanje, dogovarjanje ali izvajanje kolektivnih pravic na delovnopravnem področju.

Člen 4 določa osebno področje uporabe direktive. Ta člen na podlagi Priporočila Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev navaja najširši možni nabor kategorij oseb, ki imajo zaradi dejavnosti, povezanih z delom (ne glede na naravo teh dejavnosti in ne glede na to, ali so plačane ali ne), privilegiran dostop do informacij o kršitvah, ki lahko resno škodijo javnemu interesu, in ki jih ob prijavi lahko doletijo povračilni ukrepi, ter drugih kategorij oseb, ki se lahko enačijo z njimi za namene direktive, kot so delničarji, prostovoljci, neplačani pripravniki in kandidati za delovna mesta. Široko razlaga tudi časovni element odvisnega razmerja odvisnosti od kršitelja, in sicer četudi še razmerje še ni nastopilo (npr. razpis za delovno mesto), če še traja ali je že prenehalo. Direktiva široko razlaga tudi povezane osebe, ki so upravičene do zaščitnih ukrepov v IV poglavju: (a) posrednike; (b) tretje osebe, ki so povezane s prijavitelji in bi lahko utrpele povračilne ukrepe v delovnem okolju, kot so sodelavci ali sorodniki prijavitelja, ter (c) pravne subjekte, ki so v lasti prijaviteljev, za katere

prijavitelji delajo ali so z njimi drugače povezani v delovnem okolju.

Opredelitve pojmov iz člena 5 temeljijo na načelih Priporočila Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev. Zlasti prijavitelji in povračilni ukrepi opredeljeni na najširši možni način, da se zagotovi učinkovita zaščita žvižgačev kot sredstvo za izboljšanje izvrševanja prava Unije. Direktiva je osnovne pojme opredelila kot sledi:

(1) „kršitve“ pomeni dejanja ali opustitve dejanj, ki so: (i) protizakonita in zadevajo akte Unije in področja, ki spadajo na stvarno področje uporabe iz člena 2, ali (ii) v nasprotju s predmetom ali namenom pravil iz aktov Unije in s področij, ki spadajo na stvarno področje uporabe iz člena 2;

(2) „informacije o kršitvah“ pomeni informacije, vključno z utemeljenimi sumi o dejanskih ali morebitnih kršitvah, do katerih je prišlo ali bo zelo verjetno prišlo v organizaciji, v kateri dela ali je delal prijavitelj, ali v drugi organizaciji, s katero je ali je bil prijavitelj v stiku v okviru svojega dela, ter o poskusih prikrivanja takšnih kršitev;

(3) „prijava“ ali „prijaviti“ pomeni ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvah; (

4) „notranja prijava“ pomeni ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvah znotraj pravnega subjekta v zasebnem ali javnem sektorju;

(5) „zunanja prijava“ pomeni ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvah pristojnim organom;

(6) „javno razkritje“ ali „javno razkriti“ pomeni dajanje informacij o kršitvah na voljo v javnosti;

(7) „prijavitelj“ pomeni fizično osebo, ki prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvah, pridobljene v okviru njenih delovnih dejavnosti;

(8) „posrednik“ pomeni fizično osebo, ki pomaga prijavitelju v postopku prijave v delovnem okolju in katere pomoč bi morala biti zaupna;

(9) „delovno okolje“ pomeni sedanje ali pretekle delovne dejavnosti v javnem ali zasebnem sektorju, ne glede na naravo teh dejavnosti, prek katerih osebe pridobijo informacije o kršitvah in pri katerih bi lahko te osebe utpele povračilne ukrepe, če take informacije prijavijo;

(10) „oseba, ki jo prijava zadeva“ pomeni fizično ali pravno osebo, ki je v prijavi ali javnem razkritju navedena kot oseba, ki je obtožena kršitve ali je s to osebo povezana;

(11) „povračilni ukrepi“ pomeni vsako neposredno ali posredno dejanje ali opustitev dejanja v delovnem okolju, ki je posledica notranje ali zunanje prijave ali javnega razkritja in ki povzroči ali lahko povzroči neupravičeno škodo prijavitelju;

(12) „nadaljnje ukrepanje“ pomeni vsak ukrep, ki ga sprejme prejemnik prijave ali vsak pristojni organ, da se oceni točnost navedb iz prijave in po potrebi obravnava prijavljena kršitev, tudi z ukrepi, kot so notranja preiskava, preiskava, pregon, izterjava sredstev ali zaključek postopka;

(13) „povratne informacije“ pomeni zagotavljanje informacij prijavitelju o predvidenem ali sprejetem nadaljnjem ukrepanju in o razlogih za tako nadaljnje ukrepanje;

(14) „pristojni organ“ pomeni vsak nacionalni organ, ki je pooblaščen za prejetje prijav v skladu s poglavjem III in dajanje povratnih informacij prijaviteljem in/ali je imenovan za

izvajanje dolžnosti iz te direktive, zlasti v zvezi z nadaljnjim ukrepanjem.

Člen 6 določa pogoje za zaščito prijaviteljev. Prijavitelji so upravičeni do zaščite na podlag te direktive, pod pogojem, da: (a) na podlagi utemeljenih razlogov menijo, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične in da take informacije spadajo na področje uporabe te direktive, ter (b) so podali notranjo prijavo v skladu s členom 7 ali zunanjo prijavo v skladu s členom 10 ali so podali javno razkritje v skladu s členom 15. Prijave so lahko tudi anonimne (jih pa direktiva ne zahteva), in tudi anonimni prijavitelj, katerega ime se razkrije tekom postopka, je upravičen do varstva določenega v VI poglavju.

**Poglavje II (členi 7–9)** določa obveznost držav članic za zagotovitev, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju vzpostavijo ustrezne kanale za notranjo prijavo ter postopke za prejetje in spremljanje prijav. Namen te obveznosti je zagotoviti, da informacije o dejanskih ali morebitnih kršitvah prava Unije hitro dosežejo tiste, ki so najbližje viru težav, ki so najbolj usposobljeni za preiskovanje in ki imajo po možnosti pooblastila za odpravo teh težav.

Uvaja se načelo, da bi morala biti obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo sorazmerna z velikostjo subjektov, pri zasebnih subjektih pa bi se morala upoštevati stopnja tveganja, ki jo imajo njihove dejavnosti za javni interes. Z izjemo podjetij, ki delujejo na področju finančnih storitev, kot je določeno z zakonodajo Unije, so mikro podjetja in mala podjetja izvzeta iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo (podjetja z manj kot 50 zaposlenimi).

V členu 9 so določeni minimalni standardi, ki bi jih morali izpolnjevati kanali za notranjo prijavo in postopki za spremljanje prijav. Ta člen zlasti zahteva, da kanali za prijavo zagotavljajo zaupnost identitete prijavitelja, kar je ključnega pomena za zaščito žvižgačev. Prav tako zahteva, da oseba ali oddelek, pristojen za prejem prijave, prijavo skrbno spremlja in prijavitelja v razumem roku obvesti o prijavi. Poleg tega morajo subjekti, ki imajo vzpostavljene postopke za notranjo prijavo, ustreznim pristojnim organom zagotoviti lahko razumljive in splošno dostopne informacije o teh postopkih ter o postopkih za zunanjo prijavo.

**Poglavje III (členi 10–14)** države članice zavezuje, da zagotovijo, da imajo pristojni organi vzpostavljene kanale za zunanjo prijavo in postopke za prejetje prijav in njihovo nadaljnje spremljanje, ter določa minimalne standarde, ki se uporabljajo za take kanale in postopke.

V skladu s členom 11 bi morali organi, ki jih bodo pristojne države članice imenovala kot pristojne, zlasti vzpostaviti neodvisne in samostojne kanale za zunanjo prijavo, ki so varni in zagotavljajo zaupnost, spremljati prijave in prijavitelju v razumnem roku zagotoviti povratne informacije. Člen 12 določa minimalne zahteve za oblikovanje kanalov za zunanjo prijavo. Zahteva tudi, da imajo pristojni organi osebje, ki je namenjeno in posebej usposobljeno za obravnavanje prijav, ter navaja naloge, ki jih mora to osebje opravljati.

Člen 13 določa, da bi morali pristojni organi javno razkriti in dati na voljo uporabniku prijazne informacije o razpoložljivih kanalih za prijavo in veljavnih postopkih za prejem prijav ter njihovo spremljanje. Člen 14 določa, da pristojni nacionalni organi redno pregledujejo svoje postopke za prejetje in spremljanje prijav.

**Poglavje IV (člen 15)** določa pogoje, pod katerimi prijavitelj, ki poda javno razkritje, izpolnjuje pogoje za zaščito v skladu z direktivo.

Natančneje zahteva, da imajo prijavitelji utemeljene razloge za domnevo, da so bile prijavljene informacije v času prijave resnične. To je ključni zaščitni ukrep pred zlonamernimi ali nepoštenimi prijavami, ki zagotavlja, da osebe, ki zavestno prijavijo napačne informacije, niso upravičene do zaščite. Hkrati zagotavlja, da v primeru, ko prijavitelj nenamerno poda netočno prijavo, zaščita še vedno velja. Podobno bi morali biti prijavitelji upravičeni do zaščite v skladu z Direktivo, če utemeljeno domnevajo, da prijavljene informacije spadajo na

področje uporabe Direktive.

Poleg tega se od prijaviteljev običajno zahteva, da najprej uporabijo kanale za notranjo prijavo; če ti kanali ne delujejo ali če ni mogoče razumno pričakovati, da bodo delovali, lahko kršitev prijavijo pristojnim organom in, v skrajnem primeru, razkrijejo javnosti ali medijem. Ta zahteva je potrebna za zagotovitev, da informacije pridejo do oseb, ki lahko prispevajo k zgodnjemu in učinkovitemu reševanju tveganj za javni interes ter da se prepreči neupravičena izguba ugleda zaradi javnega razkritja. Hkrati z določitvijo izjem od tega pravila v primerih, ko kanali za notranjo in/ali zunanjo prijavo ne delujejo ali ko ni mogoče razumno pričakovati, da bi ustrezno delovali, člen 15 prijavitelju zagotavlja potrebno prožnost, da izbere najustreznejši kanal glede na posamezne okoliščine primera. Poleg tega omogoča zaščito v primeru javnega razkritja, pri čemer se upoštevajo demokratična načela, kot so preglednost in odgovornost, ter temeljne pravice, kot sta svoboda izražanja in medijska svoboda.

**Poglavje V (členi 16-18)** vsebuje določbe, ki se uporabljajo za notranje in zunanje prijave.

Člen 16 določa dolžnost varovanja zaupnosti, kar pomeni, da se identiteta prijavitelja brez izrecnega soglasja te osebe ne razkrije nikomur razen pooblaščenemu osebu, pristojnemu za prejemanje prijav ali nadaljnje ukrepanje po prijavah. To velja tudi za vse druge informacije, iz katerih je mogoče neposredno ali posredno sklepati o identiteti prijavitelja.

Člen 17 veže obdelavo osebnih podatkov na Uredbo (EU) 2016/679 in Direktivo (EU) 2016/680. Vsaka izmenjava ali prenos informacij s strani institucij, organov, uradov ali agencij Unije se izvede v skladu z Uredbo (EU) 2018/1725.

Člen 18 obvezuje države članice, da vodijo evidence o prijavah.

**Poglavje VI (19-24)** vsebuje določbe o zaščitnih ukrepih.

Člen 19 določa neizčrpen seznam različnih oblik povračilnih ukrepov.

Člen 20 določa obveznost države članice, da zagotovi po potrebi dostop do podpornih ukrepov, ki jih neizčrpno našteva (celovite in neodvisne informacije ter nasveti, ki so enostavno dostopni javnosti in brezplačni, v zvezi s postopki in pravnimi sredstvi, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter pravicami osebe, ki jo prijava zadeva; učinkovita pomoč pristojnih organov; pravna pomoč v kazenskih in čezmejnih civilnih postopkih v skladu z Direktivo (EU) 2016/1919 in Direktivo 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta (48) ter v skladu z nacionalnim pravom, pravna pomoč v nadaljnjih postopkih ter pravno svetovanje ali druga pravna pomoč.) Podporne ukrepe iz tega člena lahko po potrebi zagotavlja informacijski center ali enoten in jasno določen neodvisen upravni organ.

Člen 21 zahteva, da so kakršni koli povračilni ukrepi prepovedani, in določa nadaljnje ukrepe, ki bi jih države članice morale sprejeti, da bi zagotovile zaščito prijaviteljev, med drugim:

- omogočanje lažjega dostopa za javnost do brezplačnih in neodvisnih informacij ter nasvetov o postopkih in pravnih sredstvih, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi;
- izvzetje prijaviteljev iz odgovornosti za kršitev omejitev glede razkritja informacij, določenih s pogodbo ali zakonom;
- zagotavljanje obrnjenega dokaznega bremena v sodnih postopkih, tako da mora v primeru povračilnih ukrepov prima facie oseba, ki ukrepa proti prijavitelju, dokazati, da povračilnih ukrepov ne izvaja zaradi žvižgaštva;
- zagotavljanje možnosti, da prijavitelji po potrebi uporabijo popravilne ukrepe proti povračilnim ukrepom, vključno z začasnimi ukrepi, dokler se ne končajo pravni postopki v skladu z nacionalnim okvirom;
- zagotavljanje, da se v pravnih postopkih zoper prijavitelje zunaj delovnega okolja, kot

so postopki zaradi obrekovanja, kršitev avtorskih pravic ali kršitev zaupnosti, prijavitelji v obrambi lahko oprejo na dejstvo, da so kršitev prijavili ali razkrili v skladu z direktivo.

Člen 22 jasno določa, da osebe, ki jih zadevajo prijave, v celoti uživajo svoje pravice iz Listine EU o temeljnih pravicah, vključno z domnevo nedolžnosti, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravico do obrambe.

Člen 23 določa učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki so potrebne:

- po eni strani za zagotovitev učinkovitosti pravil o zaščiti prijaviteljev za kaznovanje in proaktivno odvratanje od dejanj, ki so namenjena oviranju prijavljanja, od povračilnih ukrepov, sprožanja zlonamernih nadležnih postopkov proti prijaviteljem in od kršitev dolžnosti ohranjanja zaupnosti njihove identitete, ter
- po drugi strani za odvratanje od zlonamernega in nepoštenega žvižgaštva, ki vplivajo na učinkovitost in verodostojnost celotnega sistema zaščite žvižgačev, ter za preprečitev neupravičene škode za ugled oseb, ki jih prijava zadeva.

Člen 24 določa, da države članice zagotovijo, da ni mogoča odpoved pravicam in pravnim sredstvom, zagotovljenim na podlagi te direktive, niti njihovo omejevanje s kakršnim koli sporazumom, politiko, obliko zaposlitve ali pogojem zanjo, vključno z arbitražnim dogovorom pred nastankom spora.

**Poglavje VII (členi 25–29) določa končne določbe.**

Člen 25 določa, da države članice ohranijo možnost uvedbe ali ohranjanja ugodnejših določb za prijavitelja, pod pogojem, da te določbe ne posegajo v ukrepe za zaščito oseb, ki jih prijava zadeva.

Člen 26 obravnava prenos direktive v nacionalno zakonodajo.

Člen 27 od držav članic zahteva, da Komisiji predložijo informacije o izvajanju in uporabi te direktive, na podlagi katerih Komisija Parlamentu in Svetu predloži poročilo v dveh letih po prenosu. Ta določba poleg tega zahteva, da države članice Komisiji vsako leto predložijo statistične podatke med drugim o številu prijav, ki so jih prejeli pristojni organi, če so ti v zadevni državi članici na voljo na centralni ravni; številu začelih postopkov na podlagi prijav in izidu takih postopkov. Člen 27 določa tudi, da Komisija v štirih letih po prenosu Parlamentu in Svetu predloži poročilo, v katerem oceni vpliv nacionalne zakonodaje, ki prenaša to direktivo, in preuči potrebo po dodatnih ukrepih, po potrebi vključno s spremembami za razširitev zaščite žvižgačev na druga področja ali akte Unije.

Člen 28 določa začetek veljavnosti, člen 29 pa določa, da je direktiva naslovljena na države članice.

## **1.2 Razlogi za sprejem predloga zakona**

Do protizakonitih dejavnosti in zlorabe prava lahko pride v kateri koli organizaciji, ne glede na to, ali je zasebna ali javna, velika ali majhna. Te se lahko pojavijo v različnih oblikah, kot so korupcija ali goljufije, strokovne napake ali malomarnost. Če se ne obravnavajo, lahko včasih povzročijo resno škodo za javni interes. Osebe, ki delajo za organizacijo ali ki so pri dejavnostih, povezanih z delom, z njo v stiku, so pogosto prve seznanjene s takimi primeri in so zato v privilegiranim položaju, ki jim omogoča, da obvestijo tiste, ki lahko rešijo problem.

Žvižgači, tj. osebe, ki (znotraj zadevne organizacije ali zunanjemu organu) prijavijo ali (javnosti) razkrijejo informacije o nepravilnem ravnanju, pridobljene v delovnem okolju, prispevajo k preprečevanju škode in odkrivanju groženj ali škode za javni interes, ki bi sicer

lahko ostale neodkrite. Vendar jih strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrča, da bi svoje pomisleke prijavili. Zaradi tega se pomembnost zagotovitve učinkovite zaščite žvižgačev za zaščito javnega interesa vse bolj priznava tako na evropski kot na mednarodni ravni.

Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev lahko oslabi izvrševanje nacionalne zakonodaje in prava EU. Poleg drugih sredstev za zbiranje dokazov je žvižgaštvo način zbiranja informacij v nacionalnih izvršilnih sistemih in izvršilnih sistemih EU, kar pripomore k učinkovitemu odkrivanju, preiskovanju in pregonu kršitev tako pravnih nacionalnih pravnih kot pravnih EU.

Zaščita žvižgačev je trenutno v slovenski zakonodaji urejena v manjšem obsegu, razdrobljeno in ne vsebuje vseh standardov zaščite, kot so opredeljeni v direktivi.

Evropska unija je izbrala pot krovne direktive, saj so naštetá področja uporabe že urejena z vidika nadzora izvrševanja zakonodaje in z dotično direktivo dodaja še vidik zaščite na novo ugotovljenega morebiti najpomembnejšega vira informacij o kršitvah. Ker gre za direktivo in še krovno, je manevrski prostor nacionalnih ureditev dokaj širok.

Namen predloga je dodatna okrepitev pravilne uporabe in spoštovanja prava EU ter spoštovanje nacionalne zakonodaje s tem, da se okrepi vzvod prijaviteljev kršitev prava. Direktiva, kateri sledi tudi predlog zakona, določa dva načina: prvi je vzpostavitev varnega mehanizma za podajo prijave v smislu zagotavljanja zaupnosti identitete ter varstvo pred povračilnimi ukrepi, drugi način je vzpostavitev ustreznega pravnega varstva v smislu učinkovitega pravnega sredstva.

Glede vzpostavitve varnega mehanizma za podajo prijave je bilo ob pregledu slovenske zakonodaje ugotovljeno, da je deloma urejena na področju finančnih, bančnih, zavarovalniških zadev. Mehanizem pomeni vzpostavitev notranje in zunanje poti prijave kršitev. »Varen« pa pomeni, da zagotavlja zaupnost identitete prijavitelja, dokler se sam prostovoljno ne razkrije.

V Sloveniji so bili na področju protikorupcijske zakonodaje urejeni mehanizmi le v javnem sektorju, ne pa tudi v zasebnem. Analiza EU je razkrila, da tudi poslovanje zasebnega sektorja pomembno vpliva na proračun EU in držav članic in je treba torej varstvo prijaviteljev razširiti tudi na poslovne subjekte zasebnega sektorja.

Poleg navedenega nadzora v slovenskem pravnem prostoru opravljajo nadzor različne področne inšpekcije po splošnem Zakonu o inšpekcijskem nadzoru<sup>46</sup>. Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena s tem zakonom ali s posebnim zakonom iz prejšnjega odstavka, se uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora inšpektorji izrekajo ukrepe, določene z ZIN in s posebnimi zakoni. ZIN se uporablja, razen določb o organizaciji (od 8. do vključno 11. člena), tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih skupnosti, kolikor ni z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, ali z drugim zakonom določeno drugače. ZIN že pokriva tako javni kot zasebni sektor.

Krovni zakon bo torej navedene veljavne mehanizma nadzora še okrepil ter dodal še sodno varstvo za prijavitelja.

Glede sodnega varstva prijavitelja kršitev prava je bilo ugotovljeno, da je zagotovljeno varstvo v okviru delovnopravnega varstva – tudi v povezavi s spoštovanjem pravice do svobodnega izražanja, vendar je na zastavljene gabarite direktive in predloga zakona preohlapno. Zato je



treba vzpostaviti in dopolniti tudi ta del varstva.

Področja, ki jih pokriva direktiva, in na katerih štiti prijavitelje, so področja, na katerih pri nas deluje veliko število državnih organov. To so v glavnem inšpekcijski organi in druge nadzorne institucije: Komisija za preprečevanje korupcije, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Banka Slovenije, Računsko sodišče, Državna volilna komisija in druge. Glede na določbe direktive in izkušnje držav članic se v osnutku predlaga »**centralni**« **pristojni organ**, po neuradnih usklajevanjih – Komisija za preprečevanje korupcije.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1 Cilji**

Cilj predloga zakona je dodatna okrepitev pravilne uporabe in spoštovanja prava EU ter spoštovanje nacionalne zakonodaje in sicer na področjih javnega naročanja, finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, varnosti in skladnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, zaščite pred sevanjem in jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov.. S tem namenom predlog zakona vzpostavlja dodaten vzvod nadzora, na način, da spodbudi osebe, ki pri delu zaznajo nepravilnosti, za katere menijo, da so resnične in ogrožajoče za javni interes, da jih prijavijo po zato vzpostavljeni poti. Spodbuda se kaže v zagotavljanju zaščite od trenutka prijave v skladu z zakonom.

Krepitev vzvoda prijaviteljev kršitev prava je predvidena z naslednjimi ukrepi:

- ☐ zagotavljanje jasnih in lahko dostopnih informacij o postopkih, zaščiti in sodnemu varstvu ter dostop do brezplačnega svetovanja
- ☐ vzpostavitev jasne notranje in zunanje prijavnne poti, ki zagotavljajo varovanje zaupnosti, tako v javnem kot zasebnem sektorju
- ☐ vestno ukrepanje prejemnikov prijav in podaja povratnih informacij prijavitelju
- ☐ prepoved in sankcioniranje izvajanja povračilnih ukrepov, v vseh mogočih oblikah
- ☐ zagotovitev ustreznega pravnega varstva za prijavitelje, ki so utrpeli povračilne ukrepe.

### **2.2 Načela**

Temeljna načela predloga zakona so načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo delitve oblasti ob načelu ljudske suverenosti, načelo sorazmernosti v uresničevanju in omejevanju pravic, načelo enakosti pred zakonom, načelo pravne varnosti, načelo transparentnosti in načelo odprtosti.

- ☐ načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov
- ☐ načelo zaupnosti identitete
- ☐ načelo hitrosti postopka

### **2.3 Poglavitne rešitve**

## **a) Predstavitev predlaganih rešitev**

### **i) Jasne in lahko dostopne informacije o postopkih, zaščiti in sodnemu varstvu ter dostop do brezplačnega svetovanja.**

Predlog zakona nalaga obveznost delodajalcev v javnem in zasebnem sektorju, da zagotovijo obveščenost svojih zaposlenih in drugih sodelavcev preko notranjih tokov, na primer z objavami v glasilih, na oglasni deski, informacijskem sistemu ali spletni strani o:

#### **Postopkih**

- ☐ Postopkih prijave po notranji poti prijave: komu se poda prijava, na kakšen način, postopek odločanja v določenem roku
- ☐ Postopkih prijave o zunanji poti
- ☐ Postopku javnega razkritja

#### **Zaščiti in sodnem varstvu**

- ☐ Zaščite je deležen dobroveren prijavitelj
- ☐ V postopkih se zagotavlja načelo zaupnosti identitete, tako prijavitelja kot osebe, ki jo prijava zadeva
- ☐ Prepoved izvajanje povračilnih ukrepov in sankcioniranje ob kršitvi prepovedi
- ☐ Možnost sklicevanja na zaščito po zakonu v primeru sodnega postopka zoper prijavitelja
- ☐ Možnost prijavitelja sprožiti sodni postopek v primeru, da je utrpel povračilne ukrepe

#### **Dostopu do brezplačnega svetovanja**

- Zaposleni morajo biti obveščeni, da je mogoče brezplačno prejeti informacije o zgoraj navedenih postopkih.

### **ii) Obveznost vzpostavitve jasne notranje in zunanje prijavnne poti, ki zagotavljajo varovanje zaupnosti, tako v javnem kot zasebnem sektorju.**

Delodajalci v zasebnem in javnem sektorju so dolžni vzpostaviti notranje prijavnne poti. To pomeni določiti zaupanja vredno osebo, ki bo prejemala prijave. Določiti je potrebno način: ali elektronska pošta, ali po telefonu, osebno na zapisnik. Način mora zagotavljati zaupnost identitete prijavitelja.

Zunanja prijavna pot se vzpostavi preko pristojnega organa, ki mora poskrbeti, da ima vzpostavljen sistem prijav: elektronsko, po telefonu, osebno. Prav tako se mora primerno notranje organizirati in usposobiti osebje. Informacije o njegovem delovanju morajo biti javno dostopne in dosegljive na svetovnem spletu. Vzpostavljeni morajo biti učinkoviti sistemi odločanja v določenem roku, prav tako mora biti vzpostavljena komunikacija s prijaviteljem. Tudi v primeru zunanje prijave mora biti zagotovljena zaupnost identitete, katere izjeme lahko določa le zakon oziroma o tem odloči sodišče.

Obveznost je skladno z možnostjo, ki jo omogoča Direktiva, zamejena na subjekte, ki imajo več kot 50 zaposlenih.

**iii) Obveznost prejemnikov prijav, da vestno ukrepajo in podajo povratno informacijo prijavitelju.**

Predlog zakona določa obveznost prejemnikov prijav, da prijave čim prej obravnavajo in ustrezno ter vestno ukrepajo. Del vestnega ukrepanja je tudi podajanje povratne informacije prijavitelju. Če povratne informacije niso podane ali niso podane v razumnem roku, ima prijavitelj v skladu s predlogom zakona upravičen razlog za zunanjo prijavo oziroma javno razkritje.

**iv) Prepoved in sankcioniranje izvajanja povračilnih ukrepov, v vseh mogočih oblikah.**

Predlog zakona izrecno prepoveduje izvrševanje povračilnih ukrepov, povezanih s prijavo, v vseh mogočih oblikah (predlog primeroma našteva povračilne ukrepe). Določeno je tudi sankcioniranje v kazenskih določbah, če delodajalec ne preneha z izvrševanjem povračilnih ukrepov. Tako bodo v skladu z določbami zakona pri tistih kršitvah, zoper katere je možna prekrškovna reakcija, izpeljani hitro in učinkovito, saj se bo celotna zadeva vsebinsko obravnavala izključno v okviru hitrega prekrškovnega postopka. Pristojnost za izvajanje prekrškovnih postopkov je deljena med organe, pristojne za postopanje z zunanjo prijavo in Komisijo za preprečevanje korupcije, ki je pristojna, ko ni pristojnega organa za zunanjo prijavo (v primeru notranje prijave, prijave policiji ali tožilstvu, prijave pristojni instituciji EU in v primeru javnega razkritja). Na načelni ravni nova ureditev postopkov zasleduje cilj ustreznega uravnoteženja javnega interesa, ki ga varuje in zagotavlja tudi kazenska zakonodaja, in zasebnih interesov, ki jih imajo posamezniki, ki je jih v konkretnih primerih oziroma postopkih obravnava.

**v) Zagotovitev ustreznega pravnega varstva za prijavitelje, ki so utrpeli povračilne ukrepe.**

Predlog zakona omogoča dobrovernemu prijavitelju sklicevanje na dejstvo, da je podal prijavo v skladu z zakonom v primeru sodnega postopka zoper njega zaradi prijave. V primeru, da je prijavitelj utrpel povračilne ukrepe, pa predlog zakona omogoča sprožitev postopka z namenom, da se ugotovi, da je prijavitelj utrpel povračilne ukrepe, da se povračilni ukrepi prenehajo, da terja odškodnino za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, tudi z odvračalnim učinkom. Sodno varstvo bi zagotavljajo delovno sodišče, po postopku določenem v Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih – ZDDS-1. Tako bi obveljalo načelo obratnega dokaznega bremena, in bi v primeru zatrjevanju prijavitelja glede izvrševanja povračilnih ukrepov, bil delodajalec tisti, ki bi moral dokazati nasprotno. Predlog zakona tudi predvideva določeno pomoč s strani pristojnega organa, pa tudi drugih institucij in nevladnih organizacij.

Poleg delovnopравниh sankcij zoper prijavitelje so možne tudi civilnopravne sankcije (npr. zoper prijavitelja, ki z izvajalcem povračilnih ukrepov sodeluje kot samostojni podjetnika ali na kak drug način) ali celo kazenskopravni. Prijavitelj ima v teh primerih možnost, da se sklicuje na prijavo.

**b) Način reševanja**

Pristojni organi v skladu s svojimi pristojnostmi v skladu s krovnim in področnimi zakoni obravnavajo prijave. Kadar obravnavajo prijave, ki so jih podali prijavitelji po tem zakonu, poleg področne zakonodaje uporabljajo tudi ta zakon, ki ureja dodatno zaščito za prijavitelje. Nadzorni organ bo reševal zadeve v skladu s predlogom zakona in svojim poslovnikom.

**c) Normativna usklajenost predloga:**

Predlog zakona je usklajen z obstoječim pravnim redom, splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo RS.

**č) Usklajenost predloga predpisa:**

- **S samoupravnimi lokalnimi skupnostmi:**
- **S civilno družbo oziroma ciljnim skupinami, na katere se predlog zakona nanaša** (navedba neusklajenih vprašanj):
- **S subjekti, ki so na poziv predlagatelja neposredno sodelovali pri pripravi predloga zakona oziroma so dali mnenje** (znanstvene in strokovne institucije, nevladne organizacije in posamezni strokovnjaki ter predstavniki zainteresirane javnosti).

**3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Sredstva za delo Komisije za preprečevanje korupcije in nadzornih organov se zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije.

Finančne posledice zakona bodo nastale iz naslova:

- dodatnih nalog inšpekcijskih in drugih nadzornih organov v zvezi z zagotavljanjem zunanjih poti za podajo prijave in posebne obravnave prijav, nudenja pomoči prijaviteljem in dodatnih prekrškovnih postopkov
- širitve nekaterih pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije.

[naknadno dopolniti]

**4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

[naknadno dopolniti]

## 5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

### Prikaz ureditve v pravnem redu EU

Glede na dejstvo, da zakon prenaša tudi Direktivo o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitev prava Unije, je usklajenost že predstavljena v zgornjih odstavkih in se ta del osredotoča zgolj na ureditve v drugih pravnih sistemih.

#### 1. Republika Hrvaška

Zakon o zaščiti oseb, ki prijavijo nepravilnosti (Zakon o zaščiti prijavitelja nepravilnosti<sup>47</sup>) je na Hrvaškem stopil v veljavo 1.1.2019. Namen zakona je krepitev zavedanja in vzpodbuda državljanom, da prijavijo nepravilnosti za katere izvedo in so povezane z opravljanjem dela pri delodajalcu. Čeprav dikcija zakona Direktive ne omenja, pa vsebina in način urejanja sledita določbam direktive.

Do sprejema tega zakona, je bilo področje regulirano le po segmentih in v različnih zakonih. S tem zakonom pa so področje uredili sistemsko in podrobno, izključno za osebe, ki prijavijo nepravilnosti ter jih zaščitili pred povračilnimi ukrepi delodajalca.

Zakon definira prijavitelja nepravilnosti kot osebo, ki je seznanjena z določenimi nepravilnostmi, ki kršijo zakon, uredbo, pravilnik, kodeks, notranje akte gospodarskih družb ter se nanašajo na opravljanje dela pri delodajalcu. Poudariti pa je treba, da je opravljanje dela definirano široko in zajema poleg delovnega razmerja tudi volontersko delo, pogodbeno delo, študentsko delo, idr. Lahko je prijavitelj tudi oseba, ki kandidira za določeno razpisano mesto in sploh še ni v razmerju z delodajalcem. Prav tako je to lahko oseba, ki ni več v delovnem razmerju oziroma več ne opravlja dela pri zadevnem delodajalcu.

Zakon se nanaša na vse organe javne, državne in lokalne uprave, na pravne osebe z javnim pooblastili, gospodarske družbe v večinski lasti države ali lokalne oziroma regionalne skupnosti ter na vse delodajalce zasebnega sektorja. V zakonu so kot nepravilnosti opredeljene vse oblike delovanja, katerega posledica je ogrožanje javnega interesa. To zajema kršitev zakonov in drugih predpisov ter nevestno upravljanje z javnim dobrim, javnimi sredstvi in sredstvi EU, ter so te nepravilnosti povezane z opravljanjem dela pri delodajalcu. Kot primer se navaja nespoštovanje objavljanih predpisanih dokumentov, manipuliranje s finančnimi poročili ali nevestno upravljanje z javnimi dobrinami zaradi katerih lahko pride do ogrožanja javnega zdravja.

Zakon določa tri poti za prijavo nepravilnosti:

Notranja prijava nepravilnosti pomeni prijavo osebi, ki jo je delodajalec imenoval za namene sprejemanje notranjih prijav (»povjerljiva oseba«, v nadaljevanju: zaupnik). Vsak delodajalec, ki zaposluje najmanj 50 oseb, je dolžan vzpostaviti notranji kanal prijave.

Zunanja prijava nepravilnosti se opravi s prijavo Varuhu za človekove pravice in se je poslužujejo v primerih, ko notranja prijava zaradi določenih razlogov ni mogoča. Na primer delodajalec ima manj kot 50 zaposlenih ali obstaja upravičeni razlog, da bo prijavitelj postavljen v slabši položaj ali celo zaupnik sodeluje pri zadevnih nepravilnostih.

Tretja pot je javno razkritje. Javno razkritje omogoča objavo nepravilnosti javnosti preko

<sup>47</sup> NN 17/19 - <https://www.zakon.hr/z/1927/Zakon-o-za%C5%A1titi-prijavitelja-nepravilnosti>

medijev, a zakon zagotavlja zaščito le v primeru, kadar ne notranja ne zunanja prijava ne moreta odvrniti neposredne nevarnosti za življenje, zdravje, varnosti ali odvrniti nastanek škode velikih razsežnosti oziroma ne more preprečiti uničenja dokazov.

Zaupnik ali njegov namestnik je zaposleni, ki ga imenuje delodajalec, zadolžen za sprejem prijav nepravilnosti, vodenje postopka v zvezi s prijavo o nepravilnosti, ter za zaščito prijavitelja nepravilnosti v okviru svojih pristojnosti. Zaupnik je dolžan ravnati zakonito, vestno in varovati identiteto prijavitelja. Prijavitelj nepravilnosti ima pravico, da se seznanj s sprejetimi ukrepi ter z odločitvijo v postopku. V primeru ko zaupnik ni obvestil prijavitelja nepravilnosti o ukrepih in postopku, se lahko prijavitelj nepravilnosti obrne na varuha človekovih pravic. Nanj se obrne prijavitelj tudi v primeru, ko obstaja dvom, da ga bo lahko zaupnik ustrezno zaščitil (varoval identiteto) ali ko zaupnik sploh (še) ni imenovan. Tudi varuh človekovih pravic je dolžan varovati identiteto prijavitelja.

Zakon v 15. členu določa, da prijava vsebuje podatke o prijavitelju nepravilnosti, naziv delodajalca, podatke o osebah, ki jih prijava zadeva, datum in opis nepravilnosti, ki jo prijavlja. Prijavo je možno podati pisno, po navadni ali elektronski pošti ter ustno na zapisnik.

V skladu z 9. členom zakona so prijavitelju omogočene naslednje pravice:

- Zaščita v skladu s postopki za prijavo nepravilnosti po zadevnem zakonu
- Sodno varstvo
- Pravica do odškodnine
- Varovanje identitete in ohranjanje zaupnosti

Od trenutka prijave zaupniku ali varuhu ali javnosti, je prijavitelj nepravilnosti varovan v skladu s tem zakonom. Glede na to, ga delodajalec ne sme spraviti v slabši položaj, kot na primer: odpuščanje, vznemirjanje, onemogočanje napredovanja, znižanje plače in drugih prejemkov ali je sploh ne izplača, uvedba disciplinskega postopka, izrek disciplinskih ukrepov ali kazni, prenos delovnih nalog, sprememba delovnega časa, onemogočanja usposabljanja, neizplačilo nagrad ali odpravnine, premestitev na drugo delovno mesto, onemogočanje zaščite pred vznemirjanem s strani tretjih oseb, napotitev na neprosto voljen pregled k psihiatru ali zdravniku, itd. Gre za tako imenovane povračilne ukrepe, ki se jih mora delodajalec vzdržati.

Če pa delodajalec krši obveznost, da se vzdrži povračilnih ukrepov oziroma je prijavitelj utrpel škodo zaradi prijave nepravilnosti, se prijavitelj lahko obrne na pristojno sodišče in si zagotovi sodno varstvo v obliki tožbe za zaščito prijavitelja nepravilnosti. Tožbo lahko vloži v roku treh let odkar je prijavitelj zvedel za škodno ravnanje oziroma pet let odkar je bilo škodno ravnanje storjeno.

---

<sup>48</sup> Protected Disclosure Act 2014 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print.html>

<sup>49</sup> Health Act 2004 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/42/enacted/en/html>

<sup>50</sup> Health Act 2007 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/act/23/enacted/en/html>

<sup>51</sup> Protections For Persons Reporting Child Abuse Act, 1998 -

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/49/enacted/en/html>

<sup>52</sup> Charities Act 2009 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/6/enacted/en/html>

<sup>53</sup> Wet Huis voor klokkenluiders - <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2020-01-01>

<sup>54</sup> Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/qu/2017/12/14/291/sg/pdf>

<sup>55</sup> Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione - [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione\\_normativa/L-L06-11-2012\\_n190.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/L-L06-11-2012_n190.pdf)

Ker gre za posebne postopke, tudi s posebno tožbo, katerih namen je zaščititi prijavitelja, je prijavitelj nepravilnosti oproščen plačila sodnih taks, dokazno breme je preneseno na delodajalca, sodni postopek pa se vodi po nujnem postopku pred občinskim sodiščem pristojnim na podlagi prebivališča prijavitelja nepravilnosti, ali kraj je bilo storjeno škodno ravnanje ali je nastopila škodna posledica. Če je tožba utemeljena, prijavitelj lahko zahteva, da se ugotovi, da je bilo zoper njega storjeno škodno ravnanje, da se prepove nadaljnje škodno ravnanje ter da se odpravijo škodno posledice, da se povrne premoženjska in nepremoženjska škoda, ki je nastala s kršenjem tega zakona, ter da se na stroške toženca objavi odločba sodišča v medijih.

Če bi bilo potrebno je mogoče v postopku tožbe ali še celo prej predlagati začasne oziroma predhodne odredbe.

Zakon določa tudi prepoved zlorabe prijavljanja nepravilnosti, kar opredeljuje kot omogočanje pridobivanje protipravne koristi, dajanje neresničnih informacij ali ravnanje izključno na škodo delodajalca. V teh primerih prijavitelj nepravilnosti nima pravice do varstva po tem zakonu.

Zakon nalaga delodajalcem, ki zaposlujejo vsaj 50 oseb, da v roku šestih mesecev sprejmejo notranji akt, ki bo vzpostavil in omogočil notranjo prijavo po tem zakonu. Določa pa tudi kazni za prekrške, če delodajalec ne upošteva zakona, kaznen za prijavitelja, ki je zlorabil institut ter kaznen tudi za zaupnika, če je zlorabil svoje pristojnosti.

## 2. Republika Irska

Republika Irska je zakon o zaščiti oseb, ki so razkrile nepravilnosti (Protected Disclosures Act<sup>48</sup>) sprejela leta 2014. Zakon ščiti osebe, ki so prijavile domnevno nepravilno ravnanje v njihovem delovnem okolju, pred odpustitvijo oziroma pred poslabšanjem njihovega položaja na delovnem mestu zaradi razkritja.

Določena oblika mehanizma za zaščito je bila vzpostavljena že pred tem zakonom, a je bila le sektorsko usmerjena, na primer v zdravstvu (Health Act 2004<sup>49</sup> in 2007<sup>50</sup>); za primer prijave zlorabe otrok (Protections for Persons Reporting Child Abuse Act 1998<sup>51</sup>), ki je ščitil pred viktimizacijo in civilno odgovornostjo prijavitelja zlorab; na področju financiranja dobrodelnosti (Charities Act 2009<sup>52</sup>); podobna ureditev velja še nekatere druge sektorje, kjer pa prijavitelji ni »le« zaposlen oziroma sodelujoč, temveč je lahko tudi ostala javnost.

Zakon zagotavlja zaščito za zaposlene ali bivše delavce, pripravnike, pogodbene delavce (avtorska, preko agencije), ne pokriva pa volonterskega dela. Čeprav javni organi prijave preverijo, pa volonterji ne morejo računati na zaščito iz zakona. Za »zaščiteno razkritje« zakon določa, da prijavitelj kot delavec razkrije pomembne informacije na določen način. Informacija je pomembna, če je zanjo izvedel med opravljanjem dela in utemeljeno verjame, da kaže na nepravilnosti v ravnanju delodajalca. Ta nepravilnost ima lahko naravo kriminalnih ravnanj, lahko gre za opuščanje predpisanih obveznosti, ogrožanje zdravja in varnosti posameznika, ogrožanje okolja, zlorabo pravic in javnih sredstev, prikrievanje ali uničenje dokazov glede nepravilnosti. Nepravilnosti se lahko opravljajo na ozemlju države ali izven, vendar pa okviru delovanja delodajalca.

Prijavitelj nepravilnosti je upravičen do zaščite, četudi se informacija izkaže za napačno, če je utemeljeno verjel zadevni informaciji. Hkrati postavlja dobrovernost kot pogoj, da gre za »zaščiteno razkritje«.

Irska zakonodaja sicer omogoča tudi notranje postopke pri delodajalcih (*grievence*), kjer delavec izrazi skrb glede pogojev zaposlitve in dela, ki pa niso hkrati zaščiteno razkritje. V kolikor pa se izkaže, da gre za zaščiteno razkritje, se uporabi postopek po zakonu.

Zakon določa načelo ohranjanja anonimnosti prijavitelja, kar pomeni, da organi, ki preiskujejo prijavo ne smejo razkriti prijavitelja, oziroma to izjemoma smejo storiti v primeru, da je identificiranje prijavitelja nujno potrebno za preiskavo ali je potrebno za preprečitev kaznivega dejanja oziroma gre za ogrožanje državne varnosti, javnega zdravja ali okolja.

Zakon vzpostavlja tri poti prijave: pri delodajalcu, pri določeni osebi ali zunanji osebi. Za različne poti veljajo različni standardi, je pa sistem nastavljen stopenjsko na način, da se večna prijav opravi pri delodajalcu.

1. Prijava ali razkritje delodajalcu - je najenostavnejša pot. V tem primeru mora prijavitelj izkazati utemeljeno verjetnost, da informacija kaže na oziroma opozarja na nepravilno ravnanje. V javnem sektorju se prijavi ministru.

2. Prijava ali razkritje določeni osebi - v skladu z zakonom je sestavljen seznam oseb ali organov, ki sprejemajo prijave oziroma razkritja. Običajno gre za organe, ki opravljajo regulatorno funkcijo na določenem področju. Ti organi so na primer centralna banka, zdravstvena in varstvena uprava, komisija za zaščito podatkov. Razkritje pa je zaščiteno, če prijavitelj utemeljeno verjame, da nepravilnosti spadajo v pristojnost določene osebe (organa) in da je razkrita informacija resnična in z dejstvi podprta. Ta standard je višji, kot tisti, ki se zahteva za prijavo pri delodajalcu.

3. Prijava ali razkritje zunanji osebi oziroma javnosti - predstavlja na primer razkritje novinarju. Tako razkritje je zaščiteno, če izpolnjuje naslednje pogoje:

- prijavitelj mora utemeljeno verjeti, da so razkritje in vsebovane obtožbe podprte z dejstvi;
- razlog za razkritje ne sme biti osebna korist;

Razkritje v javnosti pa je upravičeno v vsakem primeru, če:

- o je prijavitelj v času razkritja utemeljeno verjel, da bo kaznovan, če razkrije nepravilnosti delodajalcu, določeni osebi ali ministru;
- o ni imenovane določene osebe in bi po prijaviteljevem utemeljenemu mnenju direktno razkritje delodajalcu povzročilo prikrivanje dokazov ali njihovo uničenje;
- o je že opravil prijavo delodajalcu, določeni osebi ali ministru;
- o so nepravilnosti posebno nevarne narave.

Pri presoji utemeljenosti se med drugim upošteva komu je bilo razkrita informacija, nevarnost nepravilnega ravnanja ter ali je predhodno že prišlo do preiskave. Za razkritje velja domneva, da je zaščiteno dokler se ne dokaže, da ni. Delodajalec je tisti, ki mora dokazovati, da razkritje ni zaščiteno po tem zakonu.

#### Pravna sredstva

Zakon omogoča vložitev prijave na inšpektorat za delo v primeru, da je prijavitelj zaradi svojega ravnanja utrpel povračilne ukrepe (oziroma je bil kaznovan), na primer ali je bil odpuščen, neenako obravnavan oziroma je prejel grožnje. Odpustitev po opravi prijave zaščitene razkritja se tretira kot neupravičena. V tem primeru je prijavitelj upravičen do petkratne plače, in ne samo dvakratne plače kot v drugih primerih neupravičene odpustitve. Tudi glede zahtevanega zaposlitvenega staža so razlike, in sicer ni omejitve minimalnega enoletnega staža za delavce in pripravnike. Prijavitelj se lahko pritoži na inšpektorat za delo, kar preko spleta ([workplacerelations.ie](http://workplacerelations.ie)). Rok za pritožbo je 6 mesecev (oziroma 12 mesecev, če je razlog upravičen). Odločba organa lahko odredi posebne ukrepe za delodajalca ter dodeli kompenzacijo. Kompenzacija se razlikuje glede na razloge razkritja, če je bil razlog za



razkritje še kaj drugega kot preiskava, potem je lahko kompenzacija znižana do 25%. Omejitve pa še vedno veljajo za predstavnike obrambnih sil.

Delodajalec se lahko pritoži na delovno sodišče. Delovno sodišče pa lahko predloži vprašanje Višjemu sodišču, ta odločitev je končna. Prijavitelj ali delodajalec se lahko pritožita na Višje sodišče, čigar odločitev je končna.

#### Civilna odgovornost

Zakon prijavitelja razkritja ščiti pred odškodninsko odgovornostjo. Lahko pa prijavitelj toži delodajalca zaradi poslabšanja položaja na delovnem mestu, kot posledico razkritja. Zakon pa določa tudi omejitve. Prijavitelj ne more zahtevati kompenzacije iz različnih naslovov - ali toži zaradi neupravičene odpustitve, ali se pritoži na Inšpektorat, ali pa vloži odškodninsko tožbo. Prijavitelj ima torej tri alternativne možnosti.

#### Obveznosti delodajalcev

Pravne osebe javnega prava morajo vzpostaviti politiko glede prijaviteljev nepravilnosti (žvižgačev), ki zajema postopek trenutno in predhodno zaposlenih. Zaposleni morajo biti o tem pisno seznanjeni. Prav tako morajo o tem objaviti letno poročilo o številu prijav. Za pravne osebe zasebnega sektorja ta obveznost ne obstaja.

### 3. Kraljevina Nizozemska

Na Nizozemskem je zakon o žvižgačih (*Wet Huis voor klokkenluiders*<sup>53</sup>, "Whistleblowers Authority Act) stopil v veljavo 1. 7. 2016. Najpomembnejša novost zakona je, da ustanavlja nizozemski nadzorni organ na tem področju. Pred tem je od leta 2012 deloval Svetovalni Center za žvižgače. Zakon je rezultat dvajsetletnih razprav predvsem pa spoznanja, da parcialna in samoregulativna ureditev ni zadostila potrebe po ustrezni zaščiti za žvižgače.

Najpomembnejše novosti so:

#### I. Dolžnost vzpostavitve notranje politike in mehanizma prijave

Dolžnost vseh, tudi pravnih oseb zasebnega prava, ki imajo 50 in več zaposlenih, da vzpostavijo politiko zaščite osebe, ki opozarjajo na nepravilnosti pri delovanju pravne osebe ter notranji sistem (kanal) prijave teh nepravilnosti. Zakon s tem zahteva, da delodajalec svojim zaposlenim, tudi pogodbenim delavcem, pripravnikom in volonterjem, omogoči način prijave nepravilnosti, ki jo zaznajo med opravljanjem dela ter za katere menijo, da škodi javnemu interesu. To lahko storijo tudi po tem ko je dotično razmerje že prenehalo.

Čeprav je način priprave in izvajanje te politike v pristojnosti delodajalcev, zakon določa kaj vse mora ta politika vključevati:

- Informacijo o postopku notranje prijave
- Definicijo suma nepravilnosti
- Informacijo o osebi, ki sprejema te prijave
- Informacijo, da bo prijava tretirana kot zaupna, če je zato bila podana zahteva
- Informacijo, da se lahko posvetujejo z notranjim ali zunanjim svetovalcem.

Delodajalec je dolžan poskrbeti, da so delavci ustrezno seznanjeni s politiko delodajalca ter da so seznanjeni glede pravnega varstva. Predvsem so dolžni spoštovati, da v kolikor je bila prijava podana v dobri veri, je disciplinsko postopanje izključeno.

Glede na to, da je sprejem in implementacija politike delodajalca pogojena s soglasjem

Delavskega sveta, je priporočena zgodnja vključenost Delavskega sveta v pripravo politike delodajalca.

## II. Vzpostavitev zunanje politike in nadzora

Zakon ustanavlja »hišo za žvižgače« oziroma Center za žvižgače. Center nudi nasvete in zaščito v primerih kršitev predpisov, glede ravnanj, ki pomenijo tveganje za zdravje ali okolje ter ogrožajo delovanje javnih in zasebnih pravnih oseb. Center sicer pripravlja letna poročila in odgovarja parlamentu.

Centar za žvižgače je pravna oseba javnega prava, oziroma neodvisni upravni organ, katerega delo izvajata svetovalni oddelek ter preiskovalni oddelek.

Na svetovalni oddelek se obrnejo delavci za pravni nasvet. Čeprav se delavci primarno delavci obrnejo na notranjo pot pri delodajalcu, pa se lahko posvetujejo tudi s Centrom, če menijo, da njihove prijave ne bi ustrezno obravnavali. Nanj se obrnejo tudi za informacijo ali podporo. Gre za pisno ali ustno poizvedbo, brez formalno predpisane oblike. Svetovalni oddelek obvesti o prošnji za nasvet Preiskovalni oddelek le v primeru, da prijavitelj to želi. Načeloma je delo med oddelkoma ločeno in tako ni pretoka informacij brez soglasja prijavitelja. Informacije pridobljene in proizvedene pri delu svetovalnega oddelka niso informacije javnega značaja.

### Postopek

Preiskovalni oddelek najprej oceni ali prijava izpolnjuje pogoje za obravnavo; obravnava in preiskuje prijavo z vidika storitve nepravilnosti ter ravnanja delodajalca; obravnava prijavo z vidika nadaljnjega svetovanja; ali oblikuje splošna priporočila za obravnavo nepravilnosti. Prijavitelj lahko (1) predlaga preiskavo ravnanja delodajalca za katera meni, da so nepravilna, ali (2) predlaga, da preiskovalni oddelek opravi preiskavo delodajalčevega ravnanja po tem ko je prijavitelj že opravil prijavo, t.i. povračilne ukrepe. Izvzeti iz tega sistema so sodno osebje, kot določa nacionalni zakon o sodniški upravi ter vojaško in vojaško-obveščevalno osebje.

Pisna vloga ima lastnosti vloge po upravnem pravu, nujno pa mora obsegati: ime in naslov prijavitelja, datum, opis nepravilnosti, okoliščine na podlagi katerih utemeljuje svoj sum nepravilnega ravnanja. Preiskovalni oddelek zavrne obravnavo, če je vloga nepopolna; če ni izkazan zadostni javni interes; če je vloga očitno neutemeljena; če zadevo obravnava ali je obravnaval drug pristojni upravni ali sodni organ; prijavitelj ni izkoristil možnosti notranje prijave zaupni osebi, razen če to upravičeno ni bilo mogoče; če je opravil notranjo prijavo in je bila zadeva ustrezno obravnavana; če je bila zadeva že obravnavana na preiskovalnem oddelku pa ni novih relevantnih dejstev; če je bila zadeva predmet sodnega postopka, ki je dokončen in pravnomočen.

Če preiskovalni oddelek odloči, da ne bo preiskoval zadeve o tem takoj pisno obvesti prijavitelja in delodajalca. Sicer pa si prizadeva preiskati zadevo v roku enega leta. Preiskovalni oddelek lahko pripravi priporočila, ki pa niso podlaga za civilno odgovornost ali kazenski pregon.

Zakon vsebuje posebne določbe za preiskavo nepravilnosti v javnem sektorju, ki ga tudi definira kot vse državne in lokalne organe in uprave, vsa profesionalna združenja in druge pravne osebe z javnimi pooblastili. Pri tem določa način aplikacije zakonskih določb na že obstoječe zakonske določbe glede načinov nadzora nad delovanjem javnega sektorja.

Pri izvedbi preiskave v zasebnopravnem sektorju oddelek izvršuje svoje pristojnosti po načelu

»kolikor je razumno potrebno«. Tako oddelek lahko pridobiva podatke in pregleduje datoteke; delodajalec, njegovi zaposleni, priče in prijavitelj so vsi dolžni predložiti zahtevane dokumente ter po resnici podati svoja stališča oziroma se odzvati vabilu obravnave pred preiskovalnim oddelkom. Na zahtevo sodelujočega v postopku, oddelek ne sme razkriti določenih informacij drugim sodelujočim. Sodelujoče osebe lahko zavrnejo podajati podatke v kolikor bi s tem ogrožale državno varnost ali kršil dolžnost profesionalne zaupnosti ali zakonskih določb. Zavrnejo lahko tudi če bi sebe ali svojo družino izpostavil kazenski odgovornosti. O upravičenosti navedenega odloča Preiskovalni oddelek. Preiskovalni oddelek nato odloča o poteku postopka, lahko je pisni ali ustni; določa način podaje in izmenjave podatkov; lahko zasliši priče ter pridobi izvedenska mnenja. Ta preiskovalna dejanja so financirana iz proračuna po smiselni uporabi zakona o kazenskem postopku.

Ko je preiskava končana, preiskovalni oddelek izda poročilo o ugotovitvah. Poročilo vsebuje analizo nepravilnosti, ugotovitve o razlogih za nepravilnosti in njihovih posledicah ter priporočila za delodajalca. Poročilo in ugotovitve pošlje tako prijavitelju kot delodajalcu, na kar imata oba štiri tedne časa za podajo pripomb pri tem, da je osnutek poročila zaupne narave. Preiskovalni oddelek preuči in odloči kaj bo upošteval. Če delodajalec nima namena slediti priporočilom, mora to sporočiti in utemeljiti. Preiskovalni oddelek lahko samoiniciativno objavi poročilo. Podatki pridobljeni v postopku, ki niso vključeni v poročilo niso informacija javnega značaja.

Zakon vsebuje določbe o sodelovanju z drugimi organi pregona, na primer z državnim tožilstvom oziroma drugimi upravnimi nadzornimi organi.

Kljub temu, da zakon ne vsebuje eksplicitnih določb o sodnem varstvu, pa iz določb o razmerju do drugih postopkov ter posega v druge zakone izhaja, da je sodno varstvo zagotovljeno. Postopek začne prijavitelj sam. Pri tem lahko prosi za pomoč Center in sicer v obliki pravnih nasvetov, ne pa v obliki pravnega zastopnika ali pooblaščenca. Poročila preiskovalnega oddelka ne vsebujejo ugotovitev o civilni odgovornosti, zato je treba sprožiti sodne postopke.

#### **4. Republika Italija**

Italijanski zakon o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti (Zakon št. 179/2017<sup>54</sup>) je bil sprejet novembra 2017. Ta zakon je okreplil že obstoječe sektorske predpise, ki so veljali za javni sektor ter vzpostavil zaščito tudi za prijavitelje v zasebnem sektorju.

Zakon, ki je že prej deloma urejal to področje je zakon o preprečevanju korupcije iz leta 2012, ki je vključeval določene določbe o prijaviteljih nepravilnosti. Tako je »protikorupcijski zakon« (Zakon št. 190/2012<sup>55</sup>) urejal prijavo nepravilnosti izključno v javnem sektorju.

Zaščita v skladu z zakonom iz 2017 velja za javne uslužbence, zaposlene v javnem sektorju in za zaposlene v zasebnem sektorju (v nadaljevanju: delavec). V primeru prijave nepravilnosti so prepovedani odpustitve in drugi povračilni ukrepi (zadržanje napredovanja, premestitev na drugo delovno mesto ali drugo postavljanje v slabši položaj na delovnem mestu). V primeru, da prijavitelj le-te zatrjuje, velja pravilo obratnega dokaznega bremena in je torej delodajalec tisti, ki dokazuje, da ni šlo za povračilne ukrepe. Če je bilo ugotovljeno, da je bil delavec odpuščen zaradi prijave nepravilnosti, je upravičen do ponovne zaposlitve, odškodnine in plačila socialnih prispevkov za obdobje, ko je bil brez zaposlitve.

Odvisto od narave nepravilnosti, delavec lahko prijavi zaznane nepravilnosti po notranjem kanalu (če gre za javno upravo, osebi pristojni za sprejem prijav o podkupninah), preko

nacionalne protikorupcijske komisije (ANAC - Autorità nazionale anticorruzione) ali neposredno računskemu sodišču oziroma sodišču.

ANAC je bila ustanovljena s protikorupcijskim zakonom 2012. Njene naloge so analize primerov korupcije, priprava nacionalne strategije boja proti korupciji, druge regulatorne in nadzorne funkcije. Konkretnije ima pristojnosti nadzora na področju korupcije, transparentnosti in žvižgačev, na način preverjanja ali so organi in privatni sektor (kolikor se zakonske obveznosti nanašajo nanje) pravilno implementirale določbe o vzpostavitvi politik in notranjih mehanizmov ter njihovo spoštovanje. Dodatno ANAC svetuje javni upravi, pripravlja smernice in vodiče ter standarde za posamezna področja, podaja letna poročila parlamentu o protikorupcijskih aktivnosti, kriminaliteti v javnih organih in o učinkovitosti sprejetih strategij. Na področju prijave nepravilnosti sprejema in obravnava prijave in po pregledu pošlje svoje ugotovitve tudi drugim zadevnim organom oziroma inšpektoratom.

Nov zakon je tako poleg že obstoječih zahtev po notranjem sistemu prijav v javnem sektorju tudi vzpostavitev politike in notranjega sistema v zasebnem sektorju. Tako so tudi v zasebnem sektorju dolžni vzpostaviti: notranji mehanizem v obliki enega ali več kanalov za prijavo nepravilnosti z namenom zaščite integritete organizacije; vzpostavitev vsaj enega alternativnega kanala, ki bo zagotavljal anonimnost prijavitelja; implementacijo ukrepov, ki bodo zagotavljale zaupnost prijavitelja in vsebine prijave, ter so tudi zavarovane s pravnimi sredstvi.

Pravni subjekti zasebnega sektorja izpolnijo obveznosti naložene z zakonom če:

- vzpostavijo oddelek pristojen za vodenje notranjega mehanizma;
- vzpostavijo postopke, določijo definicije kaj je zaščiteno, določijo vsebino prijav nepravilnosti, določijo zaščitne ukrepe za zagotavljanje zaupnosti identitete prijavitelja ter določijo sankcije za kršitev teh določb;
- omogočijo seznanitev s politiko in zagotovijo usposabljanje za izvajanje le-te.

Zakon zagotavlja anonimnost prijavitelja, razen če je razkritje nujno zaradi namena kazenskega postopka.

Zakon vzpostavlja tudi sankcije zoper prijavitelja, ki je ravnal zlonamerno ali z veliko malomarnostjo, prav tako pa vzpostavlja sankcije zoper delodajalca, ki je izvedel povračilne ukrepe.

Nacionalna protikorupcijska komisija ima pristojnost tudi izdaje globe zoper odgovorne za povračilne ukrepe, za izdajo globe zoper organizacije, ki niso vzpostavile notranjega sistema ali če pristojna oseba ni podala poročila o podani prijavi. Pri določitvi globe upošteva velikost organizacije. Diskriminacijski ali povračilni ukrepi so nični.

Zakon določa, da razkritje poslovne (uradne, profesionalne, znanstvene) skrivnosti v skladu z zakonom ne pomeni kršitve drugih zakonov, razen če se je prijavitelj seznanil s skrivnostjo zaradi njegovega angažiranja v zvezi s temi okoliščinami.

## **6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA**

### **6.1 Presoja administrativnih posledic**

#### **a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:**

Pristojni organi bodo vzpostavili poti za sprejem zunanjih prijav, ki so ločene od poti za splošno komunikacijo in določili osebe, ki bo od prijaviteljev po tem zakonu sprejemalo

prijave ter jih obravnavalo.

**b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:**

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

**6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:**

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

**6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:**

Predlog zakona bo sicer dodatno zahteval vzpostavitev mehanizma notranjega poročanja na področjih, kjer teh obveznosti niso že prej zahtevali predhodni evropski predpisi. Vendar pa je upoštevajoč celoten učinek, pričakovan pozivni vpliv tako na posamezne delodajalce kot na celotno gospodarstvo. Tovrsten nadzor omogoča pošteno konkurenco in poštene pogoje poslovanja. Prav tako je tudi v interesu delodajalca, da se ohranja dobro ime in ugled, kar takšen nadzor vsekakor omogoča, ko se zadeve razrešijo že preko notranjega kanala.

Obveznost vzpostavitve notranjih kanalov po predlogu imajo srednja in velika podjetja.

**6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:**

Predlog zakona ima posledice za potencialne prijavitelje (v širšem smislu), saj je to eden od glavnih ciljev predloga zakona. S tem ko se zagotovi socialno varstvo za prijavitelja, v smislu vzpostavitve več kanalov prijav in pravnega sredstva, za preprečitev in ustavitev povračilnih ukrepov ter odškodninske odgovornosti povzročitelja povračilnih ukrepov. Prav tako bo pozitiven vpliv dostop do brezplačnih informacij in svetovanj za potencialne prijavitelje.

**6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:**

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

**6.6 Presoja posledic za druga področja**

Predlog zakona bo imel vpliv na zajeten korpus zakonodaje z izjemami: prijave kršitev pravil o javnih naročilih z obrambnimi ali varnostnimi vidiki, razen če so zajeti v ustreznih aktih Unije; prijave v zvezi z varstvom tajnih podatkov; varstvom poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov; tajnostjo sodnih posvetovanj; pravili kazenskega postopka. Prav tako izključuje kakršenkoli vpliv na pogajanje, dogovarjanje ali izvajanje kolektivnih pravic na delovnopravnem področju.

**6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:**

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Sprejeti zakon bo objavljen v Uradnem listu RS in bo predstavljen ciljnim skupinam in širši javnosti s pomočjo obvestil KPK in pristojnih organov preko spletnih strani, javnih predstavitev, medijev, seminarjev idr.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

Za izvajanje sprejetega zakona je pristojna KPK in drugi pristojni organi (inšpektorati, Informacijski pooblaščenec) ter subjekti javnega in zasebnega sektorja, ki zaposlujejo več kot 50 delavcev. KPK bo izvajanje zakona tudi redno spremljala, tako v okviru rednega dela kot preko civilne družbe in s pripravo letnih poročil o izvajanju zakona, doseženih ciljih in nadaljnjih ukrepih. Ministrstvo za pravosodje bo v skladu s svojimi pristojnostmi spremljalo izvajanje predpisa na podlagi objavljene sodne prakse ter v sodelovanju s KPK in drugimi pristojnimi organi na podlagi njihovih ugotovitev pri izvajanju določb v praksi.

#### **6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona**

Druge tovrstne okoliščine niso podane.

#### **7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:**

#### **8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA (OSEBNO IME IN NAZIV FIZIČNE OSEBE ALI FIRMA IN NASLOV PRAVNE OSEBE):**

8.1 Pri pripravi dela ali celotnega gradiva zunanji strokovnjaki niso sodelovali.

#### **9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES**

- Marjan Dikaučič, minister za pravosodje,
- Zlatko Ratej, državni sekretar, Ministrstvo za pravosodje,
- mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice, Ministrstvo za pravosodje.

## II. BESEDILO ČLENOV

### ZAKON O ZAŠČITI PRIJAVITELJEV

#### 1. poglavje – splošne določbe

##### 1. člen (vsebina zakona)

Ta zakon z namenom krepitve delovanja pravne države določa vzpostavitev poti za prijavo kršitev, postopek ter pristojne organe za obravnavo kršitev, prepoved povračilnih ukrepov zoper prijavitelja, zaščito prijaviteljev in pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije.

##### 2. člen (prenos direktive Evropske unije)

S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L št. 305 z dne 26.11.2019, str.17) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2019/1937/EU).

##### 3. člen (področje uporabe zakona)

(1) Ta zakon se uporablja za obravnavo prijav, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2019/1937/EU, in sicer področje javnega naročanja, finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, varnosti in skladnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, zaščite pred sevanjem in jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov.

(2) Ta zakon ureja prijavo kršitev predpisov v delovnem okolju v javnem in zasebnem sektorju, če drug zakon ali neposredno veljaven predpis Evropske unije vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja na način, ki je za prijavitelja bolj ugoden.

(3) Ta zakon ne posega v postopke s prijavo kršitev po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije ali prijavo kaznivega dejanja po zakonu, ki ureja kazenski postopek. V primeru prijav kršitev po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije ali prijavo kaznivega dejanja po zakonu, ki ureja kazenski postopek se uporabljajo določbe 17. in 20. člena ter 7. točka prvega odstavka 24. člena tega zakona.

##### 4. člen (pomen izrazov)

Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. »delodajalec« je pravna ali fizična oseba, pri kateri prijavitelj opravlja delovno dejavnost;

2. »delovna dejavnost« je delovno razmerje, delo izven delovnega razmerja, prostovoljstvo, pripravništvo, vajeništvo, pogodbeno delo, študentsko delo, sodelovanje v razpisnih postopkih v vlogi kandidata, izvrševanje upravičenj, nalog in pooblastil delničarja, člana nadzornega ali upravnega organa subjekta, kot tudi vsako drugo sodelovanje v delovni dejavnosti pravne ali fizične osebe, ne glede na plačilo in ne glede na to, ali poteka pri subjektu ali pri njegovem zunanjem izvajalcu, tudi če se je razmerje že končalo ali se šele vzpostavlja s postopkom zaposlovanja ali pogajanja pred podpisom pogodbe;
3. »delovno okolje« je sedanja ali pretekla delovna dejavnost v javnem ali zasebnem sektorju, ne glede na naravo te dejavnosti, v okviru katere oseba pridobi informacije o kršitvi in v okviru katere bi lahko oseba utrpela povračilne ukrepe, če tako kršitev prijavi;
4. »informacije o kršitvah« so informacije, vključno s podlagami za sum o dejanskih ali morebitnih kršitvah, do katerih je prišlo ali bo zelo verjetno prišlo v organizaciji, v kateri dela ali je delal prijavitelj, ali v drugi organizaciji, s katero je ali je bil prijavitelj v stiku v okviru svoje delovne dejavnosti, ter o poskusih prikrivanja takšnih kršitev;
5. »javno razkritje« je dajanje informacij o kršitvi na voljo javnosti;
6. »kršitev« je protipravno dejanje, protipravna opustitev dejanja, dejanje, ki omogoča obid veljavnih predpisov ali dejanje, ki škoduje javnemu interesu države;
7. »nadaljnje ukrepanje« je vsak ukrep, ki ga sprejme zaupnik za prejem notranje prijave, pristojni organ za zunanjo prijavo ali komisija za preprečevanje korupcije, da se oceni točnost navedb iz prijave in po potrebi obravnava prijavljena kršitev, tudi z ukrepi, kot so obveščanje osebe, pristojne za nadaljnje ukrepanje pri delodajalcu notranja preiskava, inšpekcijski nadzor, naznanitev kaznivega dejanja, ali zaključek postopka;
8. »notranja prijava« je ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvi znotraj pravnega subjekta v zasebnem ali javnem sektorju, pri katerem je kršitev nastala;
9. »oseba, ki jo prijava zadeva« je fizična ali pravna oseba, ki je v prijavi navedena kot oseba, ki jo prijavitelj bremeni kršitve ali je s to osebo povezana;
10. »posrednik« je fizična oseba, ki pomaga prijavitelju v postopku prijave v delovnem okolju in katere pomoč je zaupna;
11. »povezane osebe« so osebe, ki so povezane s prijaviteljem in bi lahko ali so utrpeli povračilne ukrepe v delovnem okolju, kot so sodelavci ali sorodniki prijavitelja, ter pravni subjekti, ki so v lasti prijavitelja, za katere prijavitelj dela ali so z njim drugače povezani v delovnem okolju;
12. »povračilni ukrep« je vsako neposredno ali posredno dejanje ali opustitev dejanja v delovnem okolju, ki je posledica notranje ali zunanje prijave ali javnega razkritja in ki povzroči ali lahko povzroči neupravičeno škodo prijavitelju ali povezanim osebam;
13. »povratne informacije« so informacije, ki se zagotovijo prijavitelju o predvidenem ali sprejetem nadaljnjem ukrepanju in o razlogih za tako nadaljnje ukrepanje;
14. »prijava« je ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvah;



15. »prijavitelj« je oseba, ki prijavi informacije o kršitvi, pridobljene v njenem delovnem okolju oziroma pri opravljanju delovne dejavnosti v zasebnem ali javnem sektorju;
16. »pristojni organ za zunanjo prijavo« je državni organ, ki je pristojen za nadzor na posameznem področju v skladu s področno zakonodajo, na primer inšpektorat, agencija in podobno.
17. »zaupnik« je zaupanja vredna oseba ali oddelek za prejem in nadaljnje ukrepanje po notranjih prijavah;
18. »zunanja prijava« je ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvi pristojnim organom.

## **2. poglavje – pogoji za zaščito prijavitelja**

### **5. člen (pogoji za zaščito prijavitelja)**

(1) Prijavitelj je upravičen do zaščite po tem zakonu.

(2) Prijavitelj je do zaščite po tem zakonu upravičen pod pogojem, da je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične in da take informacije spadajo na področje uporabe tega zakona ter je podal notranjo prijavo v skladu z 8. členom tega zakona, zunanjo prijavo v skladu z 12. členom ali javno razkril informacije o kršitvah v skladu s 16. členom tega zakona.

(3) Prijava, ki je podana eno leto ali več po prenehanju kršitve, se ne obravnava, če zaupnik ali uradna oseba za zunanjo prijavo oceni, da posledice kršitve niso nastale, ne obstojijo več ali pa so te neznatne.

(4) Do zaščite po tem zakonu so upravičeni tudi posredniki in povezane osebe, če je verjetno, da so bili zaradi povezanosti s prijaviteljem zoper njih uvedeni povračilni ukrepi.

(5) Anonimna prijava se ne obravnava. Do zaščite po tem zakonu je upravičen tudi prijavitelj, ki je prijavo podal anonimno, pa je bila kasneje njegova identiteta razkrita.

(6) Osebe, ki prijavijo informacije o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2019/1937/EU, in sicer javnega naročanja, finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, varnosti in skladnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, zaščite pred sevanjem in jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov, ustreznim institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije, so upravičene do zaščite, pod enakimi pogoji kot osebe, ki podajo zunanjo prijavo.

## **3. poglavje – skupne določbe glede prijave**

**6. člen**  
**(prepoved razkritja identitete in zaupnost)**

(1) Identiteta prijavitelja se brez njegovega izrecnega soglasja ne sme razkriti nikomur, razen pooblaščenim osebam za prejem prijav in nadaljnje ukrepanje po prijavah. To velja tudi za vse druge informacije, iz katerih je mogoče neposredno ali posredno sklepati o identiteti prijavitelja.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek se sme identiteto prijavitelja in druge informacije razkriti le, kadar tako določa zakon zaradi preiskovanja kršitev prava, vključno s preiskovanjem kaznivih dejanj, ali sodnimi postopki, tudi z namenom zaščite pravice osebe, ki jo prijava zadeva.

(3) V primeru razkritja identitete prijavitelja iz prejšnjega odstavka je treba pred tem obvestiti prijavitelja z navedbo razlogov za razkritje, razen če bi takšno obvestilo ogrozilo povezane preiskave ali sodne postopke.

(4) Za dokumente, dosjeje, evidence in drugo dokumentarno gradivo iz postopka, ki se ga izvaja v zvezi s prijavo, se do zaključka postopka pred zaupnikom ali uradno osebo za zunanjo prijavo ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Podatki o prijavitelju tudi po zaključku postopka niso informacija javnega značaja. Ta določba velja tudi v primeru, ko je gradivo iz tega odstavka v pristojno obravnavo odstopljeno drugemu organu.

(5) Oseba, ki prejme prijavo, ki vključuje poslovne skrivnosti, lahko te uporablja ali razkriva le za ustrezno nadaljnje ukrepanje po prijavi.

**7. člen**  
**(evidentiranje prijave in obdelava osebnih podatkov)**

(1) Prijavo pristojna oseba evidentira v evidenci prijav.

(2) Ustna prijava se evidentira z uradnim zaznamkom. Če je prijava podana po telefonu, se lahko s soglasjem prijavitelja dokumentira s posnetkom klica. Ustna prijava organu se lahko s soglasjem prijavitelja tudi posname. Prijavitelj sme preveriti, popraviti in s svojim podpisom potrditi uradni zaznamek o prijavi.

(3) Če drug zakon ne določa drugače, se podatki o prijavah hranijo pet let po zaključku postopka.

(4) Osebni podatki, za katere je očitno, da niso relevantni za obravnavo konkretne prijave, se ne zbirajo oziroma se v primeru, če se zberejo pomotoma, izbrišejo brez nepotrebne odlašanja.

**4. poglavje – notranja prijava**

**8. člen**  
**(notranja prijava)**

Informacijo o kršitvi se praviloma poda z uporabo notranjih poti za prijavo, če je mogoče prijavljeno kršitev učinkovito obravnavati in če prijavitelj meni, da ni tveganja povračilnih ukrepov.

**9. člen**  
**(vzpostavitev notranje poti za prijavo)**

(1) Subjekt v javnem in zasebnem sektorju (v nadaljnjem besedilu: zavezanec) s 50 ali več zaposlenimi vzpostavi notranje poti za prijavo.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi subjekti, ki delujejo na področju zdravstva in okolja, ministrstva, urad predsednika republike in državni organi na področju sodstva, državnega tožilstva, visokega šolstva, samoupravne lokalne skupnosti ter neodvisni nadzorni državni organi Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, in Komisija za preprečevanje korupcije.

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi subjekti v zasebnem sektorju, ki morajo notranje poti za prijavo vzpostaviti na podlagi drugih zakonov, s katerimi se prenašajo akti Evropske unije ali neposredno veljavnih predpisov Evropske unije iz delov I.B in II Priloge Direktive 2019/1937/EU.(4) Zavezanci iz prvega do tretjega odstavka tega člena imenujejo enega ali več zaupnikov.

(5) Samoupravne lokalne skupnosti lahko uporabljajo skupne notranje poti za prijavo ali jih upravljajo skupni občinski organi, če so skupni notranji kanali za prijavo ločeni od ustreznih zunanjih kanalov za prijavo in so samostojni.

(6) Zavezanec z navodilom uredi zlasti postopek prejema notranje prijave in obravnave prejetih prijav, opredeli zaupnika in način sodelovanja z pristojnim organom za zunanjo prijavo.

(7) Postopek za prejem prijav mora omogočati prejem in obravnavo prijav na varen način, ki zagotavlja zaščito identitete prijavitelja in vseh tretjih oseb, omenjenih v prijavi, ter nepooblaščenemu osebju preprečevati dostop do vsebine prijav in podatkov o prijavitelju in povezanih osebah.

(8) Zavezanec zagotovi jasne in enostavno dostopne informacije o uporabi notranjih poti za prijavo in o navodilu iz prejšnjega odstavka. Prav tako zagotovi informacije o postopkih za zunanjo prijavo pristojnim organom in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije.

## **10. člen**

### **(zaupnik za prejem in obravnavo notranje prijave)**

(1) Zaupnik prejme in obravnava prijavo kršitev.

(2) Zaupnik prijavitelju poda informacije o zaščiti po tem zakonu, o postopkih za zunanjo prijavo pristojnim organom in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske Unije.

(3) Zaupnik sodeluje s pristojnim organom za zunanjo prijavo, kadar je to potrebno.

(4) Zaupnik svetuje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov.

(5) Zaupnik do 1. februarja tekočega leta za prejšnje leto komisiji za preprečevanje korupcije poroča o številu prijav, o številu obravnavanih kršitev s sprejetimi ukrepi, o številu obravnavanih povračilnih ukrepov, oceno finančne škode, če je ugotovljena, ter izterjane zneske po preiskavah in postopkih v zvezi s prijavljenimi kršitvami.

**11. člen**  
**(obravnavna notranje prijave)**

- (1) Zaupnik po prejemu prijavo evidentira in preizkusi, ali so podani pogoji iz 5. člena tega zakona.
- (2) Zaupnik v sedmih dneh od prejema prijave prijavitelju izda potrdilo o prejemu.
- (3) Zaupnik prijavo skrbno in zaupno obravnava, po potrebi se posvetuje s prijaviteljem in predlaga ali sprejme ukrepe za odpravo kršitev. Ob zagotavljanju zaščite zaupnosti identitete prijavitelja lahko prijavo posreduje osebi, pristojni za ukrepanje po prijavi, če sam za ukrepanje ni pristojen.
- (4) Zaupnik obravnavo prijave zaključi praviloma najpozneje v treh mesecih od prejema prijave s poročilom, v katerem navede ali je bila obravnavna prijave zavrnjena oziroma ukrepe, ki jih je izvedel ali predlagal za odpravo kršitve ter morebitne ukrepe za zaščito prijavitelja.
- (5) Zaupnik ob zaključku obravnave prijave ustno ali pisno obvesti prijavitelja o izidu postopka. Ustno obvestilo se evidentira z uradnim zaznamkom. Če postopek po poteku treh mesecev še ni zaključen, prijavitelja obvesti o stanju postopka.

**5. poglavje – zunanja prijava**

**12. člen**  
**(zunanja prijava)**

- (1) Informacijo o kršitvi se z uporabo zunanjih poti za prijavo poda, če kateri od pogojev za notranjo prijavo iz 8. člena tega zakona ni podan ali je že bila podana notranja prijava, prijavitelj pa meni, da niso bili sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo kršitev.
- (2) Prijavitelj mora v zunanji prijavi izrecno navesti, da podaja prijavo na podlagi tega zakona oziroma mora to jasno izhajati iz okoliščin prijave. Če prijavo poda pisno, jo mora poslati na naslov za zunanjo prijavo.

**13. člen**  
**(vzpostavitev zunanje poti za prijavo)**

- (1) Pristojni organ za zunanjo prijavo določi pooblaščen osebo ali osebe, ki prejmejo in obravnavajo zunanje prijave (v nadaljnjem besedilu: uradna oseba za zunanjo prijavo) ter naslov za zunanje prijave.
- (2) Uradna oseba za zunanjo prijavo svetuje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov.
- (3) Uradna oseba za zunanjo prijavo prijavitelju poda informacije o zaščiti po tem zakonu, vključno z informacijami o notranjih poteh za prijavo, ki jo zagotavljajo zavezanci, in, kadar je ustrezno, o prijavi institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije.
- (4) Pristojni organi za zunanjo prijavo do 1. februarja tekočega leta za prejšnje leto komisiji za preprečevanje korupcije poročajo o številu prijav, o številu obravnavanih kršitev s sprejetimi ukrepi, o številu obravnavanih povračilnih ukrepov, oceno finančne škode, če je ugotovljena, ter izterjane zneske po preiskavah in postopkih v zvezi s prijavljenimi kršitvami.

(5) Postopek za prejem zunanjih prijav mora omogočati popolnost, celovitost in zaupnost informacij ter nepooblaščenemu osebu organa preprečiti dostop do vsebine prijav, podatkov o prijavitelju in o osebah, ki jih prijava zadeva.

(6) Pristojni organ za zunanjo prijavo izdelava oceno notranjih postopkov prejema prijav in nadaljnega ukrepanja, v kateri opredeli tveganja za nepooblaščen razkritje podatkov, jih oceni glede na verjetnost in posledico razkritja ter predvidi ukrepe za obvladovanje tveganj. Pristojni organ za zunanjo prijavo oceno notranjih postopkov posodablja na tri leta, pri tem pa upošteva svoje izkušnje kot tudi izkušnje drugih pristojnih organov ter ustrezno prilagodi svoje postopke.

(7) Pristojni organ za zunanjo prijavo z navodilom uredi zlasti postopek prejema zunanje prijave in obravnave prejetih prijav, določitev oseb, pristojnih za obravnavo prejetih prijav, ukrepe za preprečitev dostopa do prijav nepooblaščenim osebam v organu.

(8) Kadar pristojni organ za zunanjo prijavo prijavo prejme po poti, ki ni določena kot pot za prejem zunanjih prijav, ali jo prejme oseba, ki ni pooblaščen za obravnavo prijav, ni dovoljeno razkriti informacij, ki bi lahko razkrile identiteto prijavitelja ali osebe, ki jo prijava zadeva ali vsebine prijave, prijavo pa se brez sprememb takoj posreduje uradni osebi za zunanjo prijavo.

#### **14. člen** **(obrnava zunanje prijave)**

(1) Uradna oseba za zunanjo prijavo po prejemu prijavo evidentira in preizkusi, ali so podani pogoji iz 5. člena tega zakona.

(2) Uradna oseba za zunanjo prijavo ob prijavi, ali najkasneje v sedmih dneh od prejema prijave, potrdi prejem prijave, razen če prijavitelj izrecno zahteva drugače ali če utemeljeno meni, da bi potrditev o prejemu prijave ogrozila varstvo identitete prijavitelja.

(3) Če uradna oseba za zunanjo prijavo ni pristojna za obravnavo prejete zunanje prijave, jo odstopi uradni osebi za zunanjo prijavo pristojnega organa, glede na vsebino prijave, o tem pa nemudoma obvesti prijavitelja.

(4) Uradna oseba za zunanjo prijavo skrbno in zaupno obravnava in se po potrebi posvetuje s prijaviteljem. Če so potrebni nadaljnji ukrepi na podlagi prijave, uradna oseba za zunanjo prijavo postopa v okviru svojih pristojnosti določenih s področno zakonodajo.

(5) Uradna oseba za zunanjo prijavo informacije iz prijave posreduje pristojnim institucijam, organom, uradom oziroma agencijam Evropske unije v nadaljnjo preiskavo, kadar tako določa drug zakon ali predpisi Evropske unije.

(6) Če uradna oseba za zunanjo prijavo oceni, da je prijavljena kršitev očitno manjša in zanjo ni potrebno dodatno nadaljnje ukrepanje, lahko zaključi obravnavo prijave po tem zakonu. To ne vpliva na druge postopke, ki tečejo v zvezi s prijavljeno kršitvijo, ali na zaščito prijavitelja po tem zakonu.

(7) Uradna oseba za zunanjo prijavo lahko zaključi obravnavo prijave tudi, če se prijava nanaša na že podane prijave in obravnavane kršitve, glede katerih so bili postopki že zaključeni, prijava pa ne vključuje novih pomembnih informacij.

(8) Uradna oseba za zunanjo prijavo v primeru velikega števila prijav prednostno obravnava prijave o resnih kršitvah.

(9) Uradna oseba za zunanjo prijavo obravnava prijave zaključí s poročilom, v katerem navede ali je bila obravnava prijave zavrnjena oziroma ukrepe, ki jih je izvedla ali predlagala za odpravo kršitve ter morebitne ukrepe za zaščito prijavitelja.

(10) Uradna oseba za zunanjo prijavo ob zaključku obravnave prijave ustno ali pisno obvesti prijavitelja o izidu postopka. Ustno obvestilo se evidentira z uradnim zaznamkom. Če postopek po poteku treh mesecev še ni zaključen, prijavitelja obvesti o stanju postopka.

#### **15. člen**

##### **(javnost informacij glede sprejema prijave in nadaljnjim ukrepanjem)**

Pristojni organ za zunanjo prijavo na svojih spletnih straneh objavi vsaj naslednje podatke:

1. o pogojih za uveljavljanje pravice do zaščite (5. člen tega zakona);
2. kontaktne podatke pooblaščenih oseb za zunanjo prijavo ter naslov za zunanjo prijavo, na primer elektronski in poštni naslov, ter telefonsko številko z navedbo, ali se telefonski pogovori snemajo;
3. o postopku obravnave zunanje prijave (14. člen tega zakona) ter o nadaljnjih ukrepih;
4. o prepovedi razkritja identitete in zaupnosti (6. člen tega zakona) in obdelavi osebnih podatkov (7. člen tega zakona);
5. o prepovedi povračilnih ukrepov, o podpornih ukrepih in pristojnosti komisije za preprečevanje korupcije ter o pravnih sredstvih in postopkih za zaščito pred povračilnimi ukrepi (17., 18., 20. in 21. člen tega zakona);
6. o pogojih, pod katerimi so osebe, ki podajo prijavo pristojnemu organu, zaščitene pred odgovornostjo za kršitev zaupnosti (19. člen tega zakona).

### **6. poglavje – javno razkritje kršitev**

#### **16. člen**

##### **(javno razkritje kršitev)**

(1) Prijavitelj, ki javno razkrije informacije o kršitvi, je upravičen do zaščite, v primeru, da je najprej podal notranjo ali zunanjo prijavo, vendar v treh mesecih ni bil sprejet noben ustrezen ukrep na njeni podlagi, ali če utemeljeno domneva, da (a) lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes, na primer če obstaja tveganje nepopravljive škode, ali (b) da v primeru zunanje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov, ali pa je zaradi posebnih okoliščin primera le malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana, na primer, ko bi se dokazi lahko skrili ali uničili ali ko bi se organ nedovoljeno dogovarjal s storilcem kršitve ali je vpleten v kršitev.

(2) Ta člen se ne uporablja za primere, ko je zaščita vira novinarja posebej urejena v zakonu, ki ureja medije, če je ureditev za prijavitelja ugodnejša.

### **7. poglavje – zaščita prijaviteljev**

**17. člen**  
**(prepoved povračilnih ukrepov)**

(1) Povračilni ukrepi zoper prijavitelja niso dovoljeni.

(2) Povračilni ukrepi so zlasti:

1. odpoved delovnega razmerja,
2. začasna odstranitev z dela, začasna odpustitev,
3. premestitev na nižje delovno mesto, onemogočanje ali zadržanje napredovanja,
4. prenos delovnih nalog, sprememba kraja delovnega mesta, sprememba delovnega časa, zmanjšanje delovne obveznosti, neizplačilo in znižanje plače in drugih dodatkov, neizplačilo nagrad in odpravnin,
5. onemogočanje ali zadržanje izobraževanja in strokovnega usposabljanja,
6. nizka ocena delovne uspešnosti, nizka letna ocena ali negativna zaposlitvena referenca,
7. uvedba disciplinskega postopka, izrekanje disciplinskih ukrepov ali kazni,
8. vznemirjanje in pomanjkljiva zaščita dostojanstva pred vznemirjanem s strani drugih oseb,
9. diskriminacija, slabša ali nepravična obravnava,
10. opustitev sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ob izpolnjenih pogojih, ki jih zakon določa za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas;
11. odpoved pogodbe o zaposlitvi za določen čas pred potekom časa oziroma pred prenehanjem razloga za sklenitev te pogodbe;
12. druga samovoljna ravnanja delodajalca, vključno z ravnanji, ki povzročajo škodo, tudi za ugled osebe, zlasti na družbenih omrežjih, finančno izgubo, vključno z izgubo posla in izgubo dohodka;
13. predčasna prekinitvev ali odpoved pogodbe za nabavo blaga ali storitev,
14. razveljavitev licence ali dovoljenja,
15. samovoljno odrejanje opravljanja zdravstvenih pregledov ali pregledov zaradi ugotavljanja delovne sposobnosti,
16. uvrstitev na črno listo na podlagi neformalnega ali formalnega dogovora v sektorju ali industriji s posledicami nezmožnosti nove zaposlitve prijavitelja v industriji ali sektorju.

(3) Kot povračilni ukrep se šteje tudi grožnja ali poskus povračilnega ukrepa.

**18. člen**  
**(podporni ukrepi)**

(1) Zaupnik, uradna oseba za zunanjo prijavo ter komisija za preprečevanje korupcije v primeru javnega razkritja, na zahtevo prijavitelja za namen uveljavljanja zaščitnih ukrepov izdajo potrdilo o upravičenosti do zaščite po tem zakonu.

(2) Zaupnik, uradna oseba za zunanjo prijavo ter komisija za preprečevanje korupcije v nadaljnjih postopkih na podlagi prijave svetujejo prijavitelju glede zaščitnih ukrepov in mu pomagajo v okviru svojih pristojnosti.

(3) Ministrstvo pristojno za pravosodje lahko nevladni organizaciji podeli status nevladne organizacije v javnem interesu na področju integritete v državi in civilni družbi, če ta izpolnjuje pogoje po zakonu o nevladnih organizacijah in če zagotavlja svetovanje, pravno pomoč ali zastopanje v postopkih zaradi povračilnih ukrepov in psihološko podporo prijaviteljem.

#### **19. člen**

##### **(izključitev odgovornosti glede razkritja)**

(1) Šteje se, da osebe, ki informacije o kršitvah prijavijo ali javno razkrijejo v skladu s tem zakonom, ne kršijo nobene omejitve glede razkritja informacij in ne nosijo nobene odgovornosti, povezane s takšno prijavo ali javnim razkritjem, pod pogojem, da so na podlagi utemeljenih razlogov menile, da je bila prijava ali javno razkritje takšnih informacij nujna za razkritje kršitve na podlagi tega zakona.

(2) Prejšnji odstavek se ne uporablja glede omejitev glede razkritja informacij, določenih s predpisi na področju varstva tajnih podatkov, varstva poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov, tajnosti sodnih posvetovanj in pravil kazenskega postopka.

(3) Ne glede na določbe zakona, ki ureja poslovno skrivnost, prijava ali javno razkritje informacij, ki vključujejo poslovne skrivnosti, ni protipravno, če jih prijavi ali razkrije prijavitelj v skladu s tem zakonom.

(4) Prijavitelj ne nosi odgovornosti v zvezi s pridobitvijo ali dostopom do informacij, ki jih prijavi ali javno razkrije, če takšna pridobitev ali dostop ni samostojno kaznivo dejanje.

(5) Prijavitelj v pravnih postopkih, tudi v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo avtorskih pravic, kršitvijo zaupnosti, kršitvijo pravil o varstvu podatkov, razkrivanjem poslovnih skrivnosti ali odškodninskimi zahtevki, ki temeljijo na zasebnem, javnem ali kolektivnem delovnem pravu, ne nosi nobene odgovornosti zaradi prijav ali javnih razkritij na podlagi tega zakona. Prijavitelj se lahko pri predlogu zavrnitve zahtevka zoper njega sklicuje na prijavo ali javno razkritje, če je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da je bila prijava ali javno razkritje nujna za razkritje kršitve na podlagi tega zakona.

#### **20. člen**

##### **(sodno varstvo)**

(1) Prijavitelj lahko zaradi povračilnih ukrepov iz 17. člena uveljavlja sodno varstvo v skladu s splošnimi predpisi. Prav tako lahko zahtevačasne odredbe.

(2) Postopek iz prejšnjega odstavka je nujen.

(3) Prijavitelj je v teh postopkih oproščen plačila sodnih taks.

(4) Za postopke iz prvega odstavka tega člena je izključno pristojno Delovno sodišče v Mariboru.



(5) V postopkih pred sodiščem ali drugim organom v zvezi s škodo, ki jo je utrpel prijavitelj, se domneva, da je bila škoda povračilni ukrep za prijavo ali javno razkritje, če prijavitelj izkaže, da je podal prijavo ali javno razkritje in da je utrpel škodo. V takšnih primerih mora oseba, ki je sprejela škodljiv ukrep, dokazati, da je bil ta ukrep ustrezno utemeljen.

## **8. poglavje – pristojnosti komisije za preprečevanje korupcije**

### **21. člen**

#### **(pristojnosti komisije za preprečevanje korupcije)**

Komisija za preprečevanje korupcije ima naslednje pristojnosti po tem zakonu:

1. svetuje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov, o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov zaradi notranje ali zunanje prijave in javnega razkritja;
2. v okviru podpornih ukrepov zagotovi celovite in neodvisne informacije ter nasvete, ki so enostavno dostopni javnosti in brezplačni, na primer na spletni strani, v zvezi s postopki in pravnimi sredstvi, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter pravicami osebe, ki jo prijava zadeva;
3. v okviru podpornih ukrepov nudi podporo pristojnim organom, vključenim v zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi;
4. postopa v skladu s prvim in drugim odstavkom 18. člena tega zakona;
5. svetuje in nudi pomoč zavezancem pri vzpostavitvi poti za prejem notranje in zunanje prijave ter pripravi navodila iz sedmega odstavka 9. člena in osmega odstavka 13. člena tega zakona;
6. na podlagi letnih poročil zavezancev ter pristojnih organov za zunanjo prijavo ter svojih postopkov s prijavitelji pripravi skupno letno poročilo. Letno poročilo objavi na spletni strani do 1. marca tekočega leta za preteklo leto.

## **10. poglavje – kazenske določbe**

### **22. člen**

#### **(prekrškovni organi)**

(1) Komisija za preprečevanje korupcije je pristojna za vodenje postopka o prekršku in izrekanje glob po tem zakonu v primerih iz 2., 3., 4., 5. in 7. točke 24. člena tega zakona.

(2) Pristojni organi za zunanjo prijavo po prvem odstavku 13. člena tega zakona so pristojni za vodenje postopka o prekršku in izrekanje glob po tem zakonu v primerih iz 23. člena in 1. in 8. točke prvega odstavka 24. člena tega zakona.

### **23. člen**

#### **(prekrški fizičnih oseb)**

Z globo od 400 do 1.200 eurov se za prekršek kaznuje posameznik, ki

1. je v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena vedoma prijavil ali javno razkril lažne informacije, (pristojni organ za zunanjo prijavo)
2. je razkril podatke o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku (6. člen) (pristojni organ za zunanjo prijavo).

#### **24. člen (prekrški pravnih oseb)**

(1) Z globo od 2.000 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek pravna oseba, če se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa z globo od 3.000 do 6.000 eurov, če:

1. je razkrila podatke o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku (prvi odstavek 6. člena), (pristojni organ za zunanjo prijavo)
2. ni imenovala zaupnika ali oddelka za prejem notranje prijave (9. člen); (KPK)
3. z navodilom ni določila postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav (sedmi odstavek 9. člena in osmi odstavek 13. člena); (KPK)
4. ovira ali poskuša ovirati prijavo; (KPK)
5. v zakonskem roku ni poročala komisiji za preprečevanje korupcije (peti odstavek 10. člena in peti odstavek 13. člena); (KPK)
6. je izvedla povračilni ukrep v primeru zunanje prijave (prvi odstavek 17. člena); (pristojen organ, ki obravnava zunanjo prijavo)
7. je izvedla povračilni ukrep v primeru ko ni bila podana zunanja prijava (prvi odstavek 17. člena); (KPK)

(2) Z globo od 2.000 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek iz prejšnjega odstavka samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost

(3) Z globo od 500 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek iz prvega odstavka odgovorna oseba pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost.

(4) Z globo od 500 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek iz prvega odstavka tega člena odgovorna oseba državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti.

#### **25. člen (izrek globe)**

Za prekrške iz tega zakona se sme v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene s tem zakonom.

### **11. poglavje – prehodne in končne določbe**

#### **26. člen (roki za vzpostavitev poti za prijavo)**

(1) Zavezanci z 250 ali več zaposlenimi vzpostavijo poti za notranjo prijavo v skladu z 9. členom tega zakona v 60 dneh od uveljavitve tega zakona.

(2) Zavezanci z do 249 zaposlenimi vzpostavijo poti za notranjo prijavo v skladu z 9. členom tega zakona do 17. 12. 2023.

(3) Pristojni organi za zunanjo prijavo vzpostavijo poti za zunanjo prijavo v skladu s 13. členom tega zakona v 60 dneh od uveljavitve tega zakona.

**27. člen**  
**(začetek veljavnosti)**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## **Obrazložitev**

### **K 1. členu (vsebina zakona)**

Predlagani 1. člen določa namen zakona. Zakon temelji na ugotovitvah, da se kršitve najlažje in najhitreje odkrijejo »znotraj« organizacije oziroma delovnega okolja, v katerem nastanejo in da imajo delodajalci interes, da se kršitve odpravijo (skladnost poslovanja). S tem, ko so kršitve odkrite hitro in vsebujejo tudi vse potrebne informacije, je nadaljnje ukrepanje in saniranje škode, bolj učinkovito ter finančno manj obremenjujoče. Da pa bodo osebe, ki kršitve opazijo, te naznanile, je treba vzpostaviti sistem, ki jim bo omogočal varno podajanje prijav in zaščito pred povračilnimi ukrepi. To je izpostavila tudi Evropska unija ko je pripravila Direktivo, ki je predmet prenosa v tem zakonu. Zakon se ne nanaša le na prijavo kršitev prava Evropske unije, temveč na prijavo kršitev prava po zakonodaji, veljavni v Republiki Sloveniji. Z vzpostavitvijo poti notranje in zunanje prijave in ureditvijo zaščite prijavitelja bomo okrepili pravilno izvajanje zakonodaje. Na ta način se izboljšuje delovanje pravne države in hkrati varuje interes nacionalnega in evropskega proračuna.

### **K 2. členu (prenos direktive Evropske unije)**

Predlagani 2. člen določa, da se s tem zakonom v slovenski pravni red prenaša Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L št. 305 z dne 26.11.2019, str.17).

### **K 3. členu (področje uporabe zakona)**

Ta zakon se uporablja za obravnavo prijav, ki spadajo na področje uporabe direktive, in sicer področje javnega naročanja, finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, varnosti in skladnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, zaščite pred sevanjem in jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov.

Zakon velja tako za javni kot za zasebni sektor. Javni sektor je k varovanju prijaviteljev sicer že zavezan z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>56</sup> (v nadaljevanju ZIntPK) in drugimi področnimi predpisi, po drugi strani pa so tudi nekateri subjekti v zasebnem sektorju, npr. banke in zavarovalnice zavezani s področnimi predpisi, ki določajo obveznosti vzpostavitve sistema skladnosti poslovanja, ki lahko vključuje tudi vzpostavitev poti za prejemanje notranjih prijav kršitev. Ti subjekti bodo vzpostavljene mehanizme lahko uporabili tudi za namen izvajanja tega zakona, potrebne pa bodo prilagoditve. Ker nekateri drugi predpisi že urejajo zaščito žvižgačev, se ta zakon uporablja le v primeru, ko drugi predpisi ne dajejo boljše zaščite prijavitelja.

Tretji odstavek določa, da ta zakon ne posega v postopke po Zakonu o kazenskem postopku<sup>57</sup> (v nadaljevanju ZKP) in po ZIntPK. V primeru kazenske ovadbe torej ne gre za prijavo po tem zakonu, policija in tožilstvo v tem primeru ne delujeta kot pot za zunanjo prijavo, ne

<sup>56</sup> Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

<sup>57</sup> Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US, 65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153,154, 22/19, 55/20 – odl. US, 89/20 – odl. US, 191/20 – odl. US, 200/20 in 105/21 – odl. US.

uporabljajo se ukrepi po tem zakonu, pač pa ukrepi po ZKP (in po drugih predpisih, npr. Zakonu o zaščiti prič). Policija je kljub temu lahko pot za zunanjo prijavo v zvezi z drugimi kršitvami, v zvezi s katerimi je pristojna, pa ne gre za kazniva dejanja.

Prav tako se ta zakon ne uporablja v postopkih pred Komisijo za preprečevanje korupcije, saj ZIntPK že sam določa ustrezno zaščito prijaviteljev. Namen določbe je preprečiti, da bi bila Komisija za preprečevanje korupcije hkrati pot za zunanjo prijavo in nadzorni organ, ki nadzira poti za zunanje prijave.

Kadar bi bil prijavitelj v primeru podane kazenske ovadbe oziroma prijave Komisiji za preprečevanje korupcije deležen povračilnih ukrepov, se lahko uporabijo določbe 17. in 20. člena ter 7. točka prvega odstavka 24. člena tega zakona, s katerimi se zaščiti interese prijavitelja. Pomoč takemu prijavitelju nudi Komisija za preprečevanje korupcije.

#### **K 4. členu (pomen izrazov)**

Predlagani 4. člen določa pomene izrazov, ki jih uporablja zakon, in ki so ustrezno usklajeni tudi s pomeni izrazov v direktivi.

Izraz »delovna dejavnost« vsebinsko pomeni vsa razmerja, da zajame (a) osebe, ki imajo status delavca v smislu člena 45(1) PDEU, vključno z javnimi uslužbenci; (b) osebe, ki imajo status samozaposlene osebe v smislu člena 49 PDEU; (c) delničarje in osebe v upravnem, upravljalnem ali nadzornem organu podjetja, vključno z neizvršnimi člani, ter prostovoljce in plačane ali neplačane pripravniki; (d) vse osebe, ki delajo pod nadzorom in vodstvom zunanjih izvajalcev, podizvajalcev in dobaviteljev. Poleg navedenega definicija zajema tudi razmerja, ki se še niso začela in tista, ki so se že končala, saj je lahko prijavitelj nekdo, ki je kandidiral za določeno delovno mesto (pa ni bil uspešen), kot tudi nekdo, ki ni več zaposlen pri delodajalcu oziroma v drugem pogodbenem razmerju.

Izraz »kršitev« je v tem predlogu zastavljena v okviru področij uporabe Direktive (omejitve zaradi pristojnosti Evropske unije; glej člen 2 Direktive).

Zakon kot pomen izraza »povezane osebe« določa opredelitev po Družinskem zakoniku, čemur dodajamo tudi »druge fizične in pravne osebe, ki se jih na podlagi drugih okoliščin in interesov utemeljeno šteje kot povezane osebe«, kot so opredeljene v četrtem odstavku 4. člena Direktive. Zaradi ključne vloge »povezanosti« med prijaviteljem in pravno osebo, ki je v lasti prijaviteljev, za katere prijavitelji delajo ali so z njimi drugače povezani v delovnem okolju, so do zaščite upravičene tudi te pravne osebe. Do zaščite je torej upravičen pravni subjekt, ki je zaradi povezanosti s prijaviteljem in podano prijavo, utrpel povračilne ukrepe.

#### **K 5. členu (pogoji za zaščito prijavitelja)**

Predlagani 5. člen določa pogoje za zaščito prijavitelja. Prijavitelj po tem zakonu je oseba, ki prijavi informacije o kršitvah iz svojega delovnega okolja oziroma iz svoje delovne dejavnosti. Osebe, ki prijavijo kršitve, ki ne izvirajo iz njihovega delovnega okolja ali delovne dejavnosti, zaščite po tem zakonu niso deležni (še vseeno so deležni zaščitnih ukrepov po drugih predpisih, npr. ukrepov za zaščito prijavitelja po ZIntPK, njihova identiteta se varuje tudi po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru<sup>58</sup> (ZIN)). Ta določba torej zamejuje tudi prijave, v zvezi s katerimi je treba uporabljati ta zakon.

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

Drugi odstavek določa pogoje za dobrovernost prijavitelja. Zaščita se nudi prijavitelju, ki je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične in da take informacije spadajo na področje uporabe tega zakona. Zakon se uporablja torej tudi v primerih, ko kršitve niso take, da bi spadale na področje uporabe tega zakona, če je prijavitelj iz utemeljenih razlogov menil, da spadajo na to področje. Ta zahteva je ključni zaščitni ukrep pred zlonamernimi, neresnimi ali nepoštenimi prijavami, saj zagotavlja, da osebe, ki so v času prijave namerno in zavestno prijavile napačne ali zavajajoče informacije, niso upravičene do zaščite. Zahteva hkrati zagotavlja, da zaščita še vedno velja, kadar prijavitelj nenamerno prijavi nepravilne informacije o kršitvah. Podobno bi morali biti prijavitelji upravičeni do zaščite na podlagi tega zakona, če utemeljeno domnevajo, da prijavljene informacije spadajo na področje uporabe tega zakona.

Pri presoji prijave se izhaja iz domneve dobrovernosti, ta domneva pa obstaja dokler se ne ugotovijo okoliščine, ki kažejo na zlorabo prijave. Če obstajajo okoliščine, ki lahko pomenijo zlorabo prijave (npr. neposredno javno razkritje kršitve, ki pomeni le manjšo kršitev; vztrajanje na prijavi kljub povratni informaciji, da informacije o prijavi niso resnične itd.), se lahko upravičenja po tem zakonu prijavitelju odreče.

Prijavitelj bo upravičen do zaščite po tem zakonu, če poda notranjo ali zunanjo prijavo ali če javno razkrije kršitve po določbah tega zakona (dodatno pa tudi, če poda ovadbo zaradi kaznivega dejanja ali prijavo Komisiji za preprečevanje korupcije). Ta zakon ne posega v ustavno pravico posameznika do javnega izražanja. Posameznik lahko javno ali drugače razkrije podatke o kršitvah tudi v nasprotju z določbami tega zakona, vendar v tem primeru ne bo upravičen do zaščite po tem zakonu.

Tretji odstavek določa, da pristojni organi niso dolžni obravnavati prijav kršitev, ki so prijavljene več kot eno leto po prenehanju kršitev in hkrati pristojna oseba presodi, da posledice kršitve niso nastale, ne obstajajo več ali pa so neznatne (*de minimis non curat praetor*). Namen zakona je, da se kršitve odpravijo čim prej, da se prepreči ali vsaj zmanjša škoda za državni in evropski proračun ter da se s preventivnim ravnanjem odvrta bodoče kršitve. S poznim ukrepanjem (zaradi zapoznele prijave) tega ni mogoče doseči.

Določba četrtega odstavka širi upravičenje do zaščite tudi na posrednika in s prijaviteljem povezane osebe. Te osebe so lahko zaradi povezanosti s prijaviteljem tudi deležne povračilnih ukrepov, zato je smiselno, da jih zakon zaščiti enako kot prijavitelja.

Do zaščite po tem zakonu ni upravičen anonimni prijavitelj, saj njegova identiteta ni znana, je pa do zaščite upravičen anonimni prijavitelj, katerega identiteta je bila razkrita (ali se je celo sam razkril). Zaupnik in pooblaščen oseba za zunanjo prijavo anonimnih prijav ne obravnava po tem zakonu (saj ni mogoče izdati potrdila o prejemu prijave, če prijavitelj ni znan, niti ga ni mogoče obvestiti o izidu postopka), kljub temu pa lahko organizacija vendarle pristopi k odpravi kršitev, ki izhajajo iz anonimne prijave. Pooblaščen oseba za zunanjo prijavo (npr. inšpektor) z anonimno prijavo postopa skladno s področno zakonodajo (npr. ZIN). V primerih, kadar pride do razkritja identitete anonimnega prijavitelja, na podlagi določbe tega odstavka, takšen prijavitelj uživa zaščito po tem zakonu v primeru povračilnih ukrepov.

Šesti odstavek določa, da so posamezniki, ki prijavijo kršitve s področja Direktive institucijam Evropske unije deležni enakih zaščitnih ukrepov, kot prijavitelji, ki jih prijavijo domačim

pristojnim organom. Institucije Evropske unije niso »zunanje poti« v smislu zakona, zato je treba zaščito takšnih oseb posebej določiti.

Posameznik, ki informacij o kršitvah ne razkrije oziroma poda skladno s tem zakonom, ni upravičen do zaščite po tem zakonu. Kljub temu je posameznik lahko upravičen do nekaterih zaščitnih ukrepov, ki jih ureja druga področna zakonodaja (npr. zaščita prijavitelja po ZIntPK, ZIN, zaščita novinarskega vira po Zmed in podobno).

Upravičenje do zaščite nastane ob podaji prijave. Ukrepi, ki jih delodajalec sprejme pred podajo prijave, lahko pomenijo ukrepe, s katerimi se otežuje ali onemogoča prijava.

Kadar so ukrepi delodajalca usmerjeni zoper osebo, ki je podala prijavo, za katero je pristojni organ ocenil, da je ne bo obravnaval zaradi njenega šikanoznega značaja, zaradi neresničnosti ali neresnosti, ne gre za povračilne ukrepe, zoper katere bi bilo mogoče varstvo po tem zakonu. V tem primeru gre za običajne delovnopravne (npr. disciplinske) ukrepe. Če posameznik meni, da so mu s takšnimi ukrepi kršene njegove pravice, lahko sproži delovnopravni (ali drugi ustrezni) spor.

#### **K 6. členu (prepoved razkritja identitete in zaupnost)**

Predlagani 6. člen določa osnovni ukrep za zaščito prijavitelja, in sicer prepoved razkritja njegove identitete in zaupnost podatkov. Podobno določbo vsebuje tudi ZIN (drugi odstavek 16. člena) in ZIntPK (četrti odstavek 23. člena). Prepoved razkritja identitete prijavitelja in zaupnost informacij je najpomembnejši ukrep zaščite prijavitelja.

Prvi odstavek določa prepoved razkritja identitete komurkoli, razen osebam, ki so pooblašene za prejem prijav in nadaljnje ukrepanje po prijavah. Enaka prepoved velja za informacije (npr. dokumente) iz katerih je mogoče posredno ali neposredno sklepati o identiteti (npr. dokumenti, ki so znotraj delovnega okolja dostopni le ozkemu krogu posameznikov, bi lahko razkrili prijavitelja, zato jih je prepovedano razkriti).

Osebe, ki jih prijava zadeva, v zvezi s prijavo in postopkom obravnave prijave, ne morejo uresničevati pravic po 12. do 22. členu in 34. členu Splošne uredbe ter 23. do 26. člen zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj, če bi uresničevanje navedenih pravic omogočilo izvedbo povračilnih ukrepov po tem zakonu. Gre torej za omejitev<sup>59</sup>, ki jo dopušča 23. člen Splošne uredbe in 20. člen Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj<sup>60</sup> (ZVOPOKD).

Drugi odstavek določa izjemo, ko je identiteto prijavitelja dopustno razkriti. Gre za primere, ko je prijavo oziroma podatke o prijavitelju treba razkriti organom, pristojnim za obravnavo kršitve (odstop prijave pristojnemu organu), preiskovanje in pregon kaznivih dejanj (policija in državno tožilstvo) ali sodišču, v zvezi s sodnimi postopki.

Tretji odstavek določa obveznost, da se prijavitelja o razkritju identitete obvesti, obvestilo pa se lahko opusti, če bi to ogrozilo postopek.

Četrti odstavek z namenom zagotavljanja varstva identitete prijavitelja določa izvzetje dokumentarnega gradiva v zvezi z obravnavo prijave iz režima Zakona o dostopu do informacij

---

<sup>59</sup> Prim. Direktiva, recitali 84, 85

<sup>60</sup> Uradni list RS, št. 177/20.

javnega značaja<sup>61</sup> (ZDIJZ) dokler postopek ni zaključen, po tem pa določa izvzetje za podatke o prijavitelju. Podobno izjemo določa tudi drugi odstavek 23. člena ZIntPK. V primeru, ko bi pristojni organ prejel zahtevo po ZDIJZ v zvezi z dokumentarnim gradivom v zadevi prijavitelja po tem zakonu, bi takšno zahtevo zavrgel, ker ne gre za informacije javnega značaja. Do enakega rezultata bi sicer prišli tudi ob uporabi izjeme po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, vendar se postopek z notranjo prijavo ne izvaja po Zakonu o upravnem postopku<sup>62</sup> (ZUP) – ne gre za upravni postopek, pač pa za neformalni postopek, za kakršnega izjeme po ZDIJZ ni predvidene.

Predlagani peti odstavek določa možnost uporabe podatkov izključno za namene obravnave prijave, uporaba (obdelava) podatka za druge namene je prepovedana.

#### **K 7. členu (evidentiranje prijave in obdelava osebnih podatkov)**

O prejemu in obravnavi prijav je treba voditi evidence. V javnem sektorju je ta obveznost urejena z Uredbo o upravnem poslovanju<sup>63</sup>, ki zavezuje organe izvršilne oblasti, ne zavezuje pa nujno tudi organov lokalne samouprave, neodvisnih državnih organov in drugih organizacij javnega sektorja, kakor tudi ne subjektov zasebnega sektorja. Prvi odstavek predlaganega 7. člena določa obveznost hrambe gradiva povezanega z obravnavo prijav.

Drugi odstavek določa obveznost evidentiranja ustne prijave z uradnim zaznamkom in možnost snemanja prijave. Uradni zaznamek vsebuje natančen povzetek prijave (prepis, zapisnik), ki ga sme prijavitelj pregledati, popraviti in podpisati. Uradni zaznamek posebej v zasebnem sektorju ni urejen. Gre za generično poimenovanje »zapiska« ali »zapisnika«, ki nima določene posebne oblike.

Tretji odstavek določa rok hrambe podatkov o prijavi, vključno s posnetki, pet let po zaključku postopka. Drugi zakoni lahko določajo drugačne roke hrambe. Določba pride v poštev predvsem za subjekte zasebnega sektorja, ki posebnih rokov hrambe v področni zakonodaji ni, medtem ko so roki hrambe dokumentarnega gradiva v javnem sektorju že urejeni s področnimi predpisi.

Četrty odstavek je konkretizacija načela najmanjšega obsega obdelav podatkov iz 5. člena Splošne uredbe.

#### **K 8. členu (notranja prijava)**

Predlagani 8. člen določa, kdaj se praviloma poda notranja prijava. Z zakonom in skladno z Direktivo se spodbuja notranjo prijavo, kot način, da se nepravilnosti (kršitve) obravnavajo in odpravijo čim prej in čim bližje prijavitelju. Zakon izhaja iz predpostavke, da so poslovni subjekti javnega in zasebnega sektorja zainteresirani za odpravljanje svojih kršitev. Kadar ta predpostavka ne drži, sta na voljo tudi zunanja prijava in javno razkritje.

#### **K 9. členu (vzpostavitev notranje poti za prijavo)**

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

<sup>62</sup> Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

<sup>63</sup> Uradni list RS, št. 9/18, 14/20 in 167/20.



Predlagani 9. člen določa obveznost subjektov javnega in zasebnega sektorja, da vzpostavijo notranje poti za prijavo.

Obveznost velja za subjekte, ki zaposlujejo 50 ali več oseb, ta prag pa se ne uporablja za subjekte na področju zdravstva in okolja, za ministrstva, urad predsednika republike in državne organe na področju sodstva, državnega tožilstva, visokega šolstva, samoupravne lokalne skupnosti ter za neodvisne nadzorne državne organe Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, in Komisija za preprečevanje korupcije in za subjekte v zasebnem sektorju, ki spadajo na področja uporabe aktov Evropske unije iz delov I.B in II Priloge Direktive. Ti subjekti morajo v vsakem primeru, tudi če imajo manj kot 50 zaposlenih, vzpostaviti notranje poti za prijavo. Razlog je predvsem v ugotovitvi, da so tveganja kršitev pri nekaterih subjektih takšna, da jih je smiselno naslavljati tudi z ukrepom vzpostavitve notranjih poti, po drugi strani pa s svojim zgledom in vodenjem lahko vplivajo na integriteto in delovanje v širšem poslovnem okolju. Gre za razširitev nabora zavezancev, ki ga dopušča Direktiva v členu 8(7), za katerega se lahko odloči zakonodajalec.

Obveznost tako velja za relativno ozek krog zavezancev. Glede na statistične podatke<sup>64</sup> je v letu 2018 je v Sloveniji poslovalo 200.174 podjetij. Srednjih in velikih podjetij (50 zaposlenih in več) je skupaj 1,3 odstotka ali okoli 2.600.

Prag 50 zaposlenih ne velja, kadar so drugi pragi določeni v drugih zakonih, s katerimi se v slovenski pravni red prenašajo direktive iz delov I.B in II Priloge Direktive oziroma kadar takšne prage določajo uredbe kot neposredno veljavni predpisi Evropske unije v delih I.B in II Priloge Direktive. Gre predvsem za subjekte na področju finančnih storitev, produktov in trgov ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma: Pravila o vzpostavitvi regulativnega in nadzornega okvira ter o zaščiti potrošnikov in vlagateljev na področju trgov finančnih storitev in kapitalskih trgov v Uniji, bančništva, kreditov, naložb, zavarovalnic in pozavarovalnic, poklicnih ali osebnih pokojninskih produktov, vrednostnih papirjev, investicijskih skladov, plačilnih storitev in dejavnosti s seznama v Prilogi I k Direktivi 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338), kot jih določajo direktive in uredbe iz Priloge I.B in Priloge 2.A.

Pri določitvi praga je pomembno upoštevati, da Republika Slovenija statistično vodi podatke o pravnih subjektih glede na število zaposlenih, in ne delavcev oziroma »workers« kot določa direktiva. Zato z namenom določitve kroga zavezanih pravnih subjektov v drugem odstavku določa prag glede na število zaposlenih, in ne na število delavcev, ki je v tem primeru širši pojem.

Glede na navedeno je pričakovati situacije, kjer bi pravni subjekt imel večje število delavcev a manj kot 50 zaposlenih, da se izogne obveznostim. Prav tako je pregled števila koliko pravnih subjektov s 50 in več zaposlenimi v Republiki Slovenji sploh imamo pokazal, da je število takih subjektov nizko. To bi lahko predstavljalo problem, saj bi bil sistem notranje prijave omejen le na nekaj (naj)večjih pravnih subjektov, ne pa na relevantno število, ki bi pripomoglo k zagotavljanju večje enakosti v zagotavljanju varstva prijaviteljev. Prav tako je vprašljivo ali se

---

<sup>64</sup> Statistični urad, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8538>.

sledi namenu zakona (in direktive), če je delež pravnih subjektov z notranjo prijavno potjo tako nizek. Izkušnje so pokazale namreč, da se prijavitelji hitreje in lažje odločajo za notranjo prijavo in bi torej nizko število pravnih subjektov z omogočeno notranjo prijavo lahko oviralo učinkovito delovanje Direktive.

Četrty odstavek določa obveznost zavezancev, da imenujejo osebo, ki jo pooblastijo za prejetanje prijav (zaupnik). Oseba mora biti zanesljiva, neodvisna in vredna zaupanja tako delodajalca kot tudi zaposlenih in drugih oseb, ki sodelujejo v delovni aktivnosti zavezanca. Samo takšna oseba bo vplivala zaupanje v možnost odpravljanja kršitev v notranjem okolju. Zavezanci lahko imenujejo tudi oddelek, ki bo prejemal in obravnaval prijave (npr. oddelek za skladnost poslovanja).

Oseba, ki je znotraj subjekta pooblašena za sprejem in obravnavo prijav kršitev v slovenskem pravnem redu ni novost. Nekateri zavezanci po tem zakonu so že imenovali takšne osebe na podlagi lastnih poslovnih odločitev ali na podlagi obstoječe zakonodaje (npr. Zakon o Slovenskem državnem holdingu<sup>65</sup> (ZSDH-1) v 54. členu določa pooblaščenca za skladnost poslovanja).

Peti odstavek določa olajšavo za lokalno samoupravo, in sicer določa, da lahko občine vzpostavijo skupne poti za notranjo prijavo, ki pa morajo biti ločeni od zunanjih kanalov in morajo biti samostojni.

Šesti odstavek določa obveznost, da zavezanci sprejmejo pravilnik, v katerem uredijo postopek prejema in obravnave notranje prijave in opredelijo način sodelovanja s pristojnim organom za zunanjo prijavo. Pravilnik mora torej določati:

- na kakšen način se sprejemajo prijave (določen e-poštni naslov, poštni naslov, telefonska številka, naslov spletnega obrazca za prijavo itd.). Pri tem je treba upoštevati, da mora imeti možnost podati prijavo vsak potencialni prijavitelj – ne nujno zgolj zaposleni, pač pa tudi nekatere druge osebe (glej definicijo delovne dejavnosti).
- kdo in na kakšen način obravnava prijave, kdo in na kakšen način ukrepa po prijavah, če prijavljene informacije zahtevajo nadaljnje ukrepanje
- način objave informacij iz devetega odstavka tega člena.

Delodajalec mora o tem obvestiti vse zaposlene v skladu z delovnopravno zakonodajo (10. člen ZDR-1). To je lahko elektronsko, preko spletne strani, oglasne deske, preko zaupnih oseb, zastopnikov).

Sedmi odstavek opisuje lastnosti postopka za prejem prijav in garancije, ki jih mora nuditi.

Osmi odstavek določa, da je treba zagotoviti jasne in enostavno dostopne informacije o uporabi notranjih poti za prijavo in o navodilu. Prav tako je treba zagotoviti informacije o postopkih za zunanjo prijavo pristojnim organom in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije. Notranje poti za prijavo in informacije morajo biti na voljo vsem potencialnim prijaviteljem, kar niso nujno le zaposleni. Objava zgolj na intranetu, na interni oglasni deski in podobno, ne bi bila ustrezna, saj ne bi dosegla namena.

---

<sup>65</sup> Uradni list RS, št. 25/14.

#### **K 10. členu (zaupnik za prejem in obravnavo notranje prijave)**

Predlagani 10. člen določa naloge zaupnika za prejem in obravnavo kršitev. Njegova primarna naloga je prejem in obravnava prijav. Prijavitelju mora nuditi informacije o zaščiti po tem zakonu in o postopkih zunanje prijave in prijave organom Evropske unije.

Zaupnik sodeluje s pristojnim organom, kadar je to potrebno. Pristojni organi imajo tako znotraj subjekta kontaktno osebo, s katero lahko sodelujejo in koordinirajo svoje aktivnosti z namenom ugotavljanja in odprave kršitev.

Zaupnik svetuje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov glede o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov. Pri tem ne gre za pravno svetovanje, pač pa za napotitev k ustrezni instituciji, obrazložitev možnih ukrepov (tožba, predlog za uvedbo postopka o prekršku) itd. Pomoč v upravnih in sodnih postopkih je zamejena na sodelovanje v postopku kot priča, izdajo potrdil o podani prijavi in podobno, ne vključuje pa pripravljavanja vlog in drugih dokumentov v postopkih.

Peti odstavek določa obveznost zaupnika, da do 1. februarja vsako leto poroča statistične podatke, ki so potrebni za ocenitev učinkovitosti zaščite prijaviteljev po tem zakonu. Komisija za preprečevanje korupcije bo zbrane podatke obdelala in v obliki letnega poročila objavila na svojih spletnih straneh.

#### **K 11. členu (obrnava notranje prijave)**

Predlagani 11. člen določa postopek obravnave notranje prijave. Gre za povsem neformalen postopek, tako v javnem kot zasebnem sektorju. Zaradi prepovedi razkritja identitete in zaupnosti bi formalizacija postopka lahko imela negativen učinek na doseganje cilja zakona.

Naloga zaupnika je, da prejeta prijavo evidentira in preizkusi, ali so podani pogoji za prijavo iz 5. člena. Po preizkusu zaupnik prijavitelju izda potrdilo o prejemu prijave. Potrdilo lahko prijavitelj uporabi kot dokaz, da je podal notranjo prijavo v kasnejših postopkih, ko mora izkazati, da je upravičen do zaščite (npr. v sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov). Potrdilo mora potrjevati, da je prijavitelj dal prijavo v smislu 5. člena tega zakona in čas, ko jo je podal. S potrdilom lahko prijavitelj lažje (hitreje, brez nepotrebne ponavljanja nekaterih postopkov) uveljavlja svoje pravice. Morebitni ukrepi delodajalca, ki jih je ta izvedel pred podajo prijave, po sami naravi niso posledica prijave (lahko pa pomenijo ukrepe za oviranje ali onemogočanje prijave ali kršitev delovnopravne zakonodaje).

Zaupnik prijavo obravnava na skrben in zaupen način. Drugim osebam, ki sodelujejo pri oblikovanju ukrepov za odpravo kršitve posreduje le informacije, ki jih te potrebujejo, ves čas pazi na obveznost zagotavljanja zaščite zaupnosti identitete. Za odpravo kršitev pogosto podatki o prijavitelju sploh ni pomemben – v takem primeru ga zaupnik ne razkrije.

Postopek za obravnavo prijav mora teči hitro, da se odvrnejo škodljive posledice kršitev. Postopek bi praviloma moral biti zaključen prej kot v treh mesecih. V tem času mora zaupnik prijavitelja obvestiti o izidu postopka – o svoji odločitvi glede obravnave prijave, o ukrepih za odpravo kršitve, ki jih je izvedel ali predlagal ter opis ukrepov, ki jih je izvajal za zaščito prijavitelja. Če postopek po treh mesecih še ni zaključen, mora zaupnik prijavitelja obvestiti o stanju postopka. Postopek se zaključi z uradnim zaznamkom. Pri tem ne gre za uradni zaznamek v smislu upravnega postopka, pač pa za neformalni dokument, katerega oblika ni določena.

## **K 12. členu (zunanja prijava)**

Predlagani 12. člen določa pogoje za podajo zunanje prijave kršitev. Zunanjo prijavo se poda, če pogoji za notranjo prijavo niso podani (8. člen; alternativno: če je mogoče prijavljeno kršitev učinkovito obravnavati in če prijavitelj meni, da ni tveganja povračilnih ukrepov) ali če je že bila podana notranja prijava, prijavitelj pa meni, da niso bili sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo kršitev.

Prijavitelj poda zunanjo prijavo, če meni, da kršitev ne bo mogoče učinkovito obravnavati po notranjih poteh ali če prijavitelj meni, da obstajajo tveganja povračilnih ukrepov ter če je že bila podana notranja prijava, prijavitelj pa meni, da niso bili sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo kršitev.

Ker mora pristojni organ presoditi, ali bo zaščito prijavitelja izvajal po tem zakonu, ali pa po kakšnem drugem (npr. po 16. členu ZIN), mora prijavitelj izrecno navesti, da podaja prijavo na podlagi tega zakona, oziroma mora to jasno izhajati iz okoliščin prijave (prijava se nanaša na kršitve, ki jih je prijavitelj ugotovil v delovnem okolju ali delovni dejavnosti). Prav tako morajo iz prijave izhajati okoliščine zunanje prijave, ki izpolnjujejo zahteve prvega odstavka tega člena.

Zunanje prijave, ki teh zahtev ne izpolnjujejo, bodo obravnavane skladno s področno zakonodajo, prijavitelj pa morda ne bo deležen ustrezne dodatne zaščite, ki jo nudi ta zakon.

## **K 13. členu (vzpostavitev zunanje poti za prijavo)**

Pristojni organi morajo vzpostaviti poti za prejem zunanjih prijav. Drugi odstavek določa obveznost določitve pooblaščenih oseb za prejem in obravnavo zunanje prijave ter naslova za prejem prijav. Osebe, pooblaščene za prejem prijav, so lahko iste osebe, ki potem tudi obravnavajo prijave. Znotraj institucije morajo biti poti za prejem prijav prijaviteljev po tem zakonu ločene od ostalih poti za splošno komunikacijo. Prejem prijav na splošen naslov glavne pisarne ne bi bil ustrezen.

Drugi odstavek določa nalogo uradne osebe za zunanjo prijavo, da svetuje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov. Pri tem ne gre za pravno svetovanje, pač pa za napotitev k ustrezni instituciji, obrazložitev možnih ukrepov (tožba, predlog za uvedbo postoka o prekršku) itd. Pomoč v upravnih in sodnih postopkih je zamejena na pravno pomoč v okviru ZUP, sodelovanje v (sodnem) postopku kot priča, izdajo potrdil o podani prijavi in podobno, ne vključuje pa pripravljajanja vlog in drugih dokumentov v postopkih.

Dodatno tretji odstavek določa obveznost uradne osebe za zunanjo prijavo, da prijavitelju poda informacije o zaščiti po tem zakonu in, kadar je ustrezno, o zunanji prijavi institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije.

Četrty odstavek določa obveznost pristojnega organa, da do 1. februarja vsako leto poroča statistične podatke, ki so potrebni za ocenitev učinkovitosti zaščite prijaviteljev po tem zakonu. Komisija za preprečevanje korupcije bo zbrane podatke obdelala in v obliki letnega poročila objavila na svojih spletnih straneh.

Peti odstavek določa zahteve za postopek prejema notranjih prijav. Postopek mora biti takšen, da do podatkov v prijavah (podatki o prijavitelju, informacije, ki jih je prijavitelj posredoval ...) lahko dostopajo le pooblaščene osebe (organizacijski in tehnični ukrepi).

Pristojni organi morajo izdelati oceno notranjih postopkov prejema prijav in nadaljnega ukrepanja. Ocena se mora osredotočati na obveznost zagotavljanja zaupnosti obravnavanja prijav. V oceni je treba predvideti tveganja za razkritje podatkov in tveganja nasloviti z ustreznimi ukrepi. Ukrepi so lahko organizacijske in tehnične narave, usmerjeni morajo biti v zagotavljanje celovitosti in zaupnosti podatkov o prijavitelju in dokumentarnega gradiva, ki nastane ob obravnavi prijave. Oceno je treba vsaj na tri leta posodobiti. Pri tem se upoštevajo izkušnje samega pristojnega organa in njihove specifikke (poslovni prostori, možnosti izvedbe konkretnih ukrepov itd.) kot tudi izkušnje pristojnih drugih organov. Pri tem ima vlogo zbiranja in širjenja dobrih praks Komisija za preprečevanje korupcije.

Postopanje z notranjo prijavo se uredi z navodilom. Določiti je treba postopanje s prijavo, način obravnave prijave in imenovanje oseb, pristojnih za obravnavo in ukrepe za preprečitev dostopa do prijav nepooblaščenim osebam (npr. tako, da se prejete prijave vodijo v ločeni evidenci, do katere imajo dostop le pooblaščen osebe, ne pa tudi preostale osebe).

Osmi odstavek določa način rokovanja s prijavami, ki jih pristojni organ prejme po poti, ki ni določena kot pot za prejem prijav (npr. prijava prejeta na splošen e-poštni naslov, namesto na poseben naslov za prejem prijav).

#### **K 14. členu (obravnavo zunanje prijave)**

Postopek obravnavanja zunanje prijave, ki ga ureja ta člen, se nanaša le na postopanje s prijavo in na ukrepe, namenjene zaščiti prijavitelja po tem zakonu. Člen ne posega v določbe postopkovnih zakonov, ki določajo postopek obravnave prijave (npr. ZIN). Člen ne razveljavlja nobene določbe zakonov, ki urejajo postopke, pač pa velja poleg njih.

Prvi odstavek določa obveznost preizkusa prijave v smislu preverjanja pogojev iz 5. člena. Če so pogoji podani, je prijavitelj upravičen do zaščite po tem zakonu.

Drugi odstavek določa obveznost izdaje potrdila o prejemu prijave prijavitelju. Potrdilo mora potrjevati, da je prijavitelj dal prijavo v smislu 5. člena tega zakona in čas, ko jo je podal. S potrdilom lahko prijavitelj lažje (hitreje, brez nepotrebnega ponavljanja nekaterih postopkov) uveljavlja svoje pravice.

Tretji odstavek določa obveznost odstopa prijave pristojni osebi za zunanjo prijavo. Gre za konkretizacijo določbe petega odstavka 65. člena ZUP o odstopu zadeve pristojnemu organu. Prijavo (upoštevanje pogojev iz 5. člena) je treba odstopiti neposredno pooblaščenim osebi za prejem prijav, in ne na splošno pristojnemu organu. Namen določbe je v zagotavljanju zaupnosti identitete prijavitelja. Prijavitelja je treba o odstopu njegove prijave obvestiti.

Četrty odstavek določa obveznost skrbne in zaupne obravnave prijave (se ne nanaša na vsebinsko obravnavo, ki jo urejajo posamezni postopkovni zakoni, npr. ZIN). S prijaviteljem komunicira le oseba, ki obravnava prijavo. Kadar je prijavitelj ogrožen zaradi morebitnih povračilnih ukrepov, je treba prijavo obravnavati na način, da je z identiteto prijavitelja in s podatki iz prijave seznanjen čim manjši krog oseb. Tako se lažje zagotavlja zaupnost, v primeru razkritja pa odgovornost. S prijaviteljem ni ustrezno komunicirati prek splošnih poštinih naslovov oziroma komunikacijskih sredstev, do katerih imajo dostop tudi nepooblaščen osebe (npr. splošni e-poštni naslov pristojnega organa). Po potrebi se lahko uporabijo tudi varne komunikacijske poti, ki zagotavljajo zaščito identitete, šifriranje podatkov (tudi govora) in podobno.

Peti odstavek določa obveznost, da uradna oseba za zunanjo prijavo, kadar tako določa zakon ali predpisi Evropske unije, informacije iz prijave (ne pa nujno celotne prijave!) posreduje pristojnim institucijam, organom, uradom oziroma agencijam Evropske unije v nadaljnjo preiskavo.

Šesti odstavek določa izjemo, po kateri sme pristojna oseba zaključiti obravnavo prijave, kadar oceni, da je prijavljena kršitev očitno manjša in zanjo ni potrebno dodatno nadaljnje ukrepanje. Ta izjema se nanaša na postopanje po tem zakonu in ne posega v postopke obravnave prijave kršitev po drugih predpisih ter ni podlaga za zaključek ali neuedbo postopkov po drugih predpisih (npr. ZIN).

Podobno kot v prejšnjem odstavku, ni treba izvajati postopka po tem zakonu, če gre za prijavo, v kateri se prijavljajo kršitve, ki jih je nadzorni organ v svojih postopkih že obravnaval. Izjema tega in prejšnjega odstavka ne vplivata na zaščito prijavitelja, ki je lahko deležen povračilnih ukrepov tudi, če pristojni organ po prijavi sami ne ukrepa.

Osmi odstavek daje podlago pristojnemu organu, da v primeru velikega števila prijav (prijave po tem zakonu) prednostno obravnava tiste, kjer gre za resne(jše) kršitve. Ta določba ne vpliva na roke po tem zakonu (npr. za podajo povratnih informacij).

Deveti odstavek se nanaša na zaključek obravnave prijave. Obravnava se zaključi s sklepom, v katerem se navede ali je bila obravnava prijave zavrnjena oziroma ukrepe, ki jih je izvedla ali predlagala za odpravo kršitve ter morebitne ukrepe za zaščito prijavitelja. Gre za zaključni dokument v postopku po tem zakonu, ne pa tudi za zaključek postopka po drugih predpisih, ki urejajo postopek, po katerem se obravnavajo kršitve.

Deseti odstavek ureja pisno obvestilo ob zaključku obravnave prijave. Obvestilo je lahko pisno ali ustno, v primeru ustnega obvestila, ga je treba dodatno evidentirati v obliki uradnega zaznamka. Če postopek v treh mesecih ni končan, je prijavitelja takrat treba obvestiti o stanju postopka.

#### **K 15. členu (javnost informacij glede sprejema prijave in nadaljnjim ukrepanjem)**

Predlagani 15. člen določa informacije, ki jih morajo pristojni organi za zunanjo prijavo objaviti na svojih spletnih straneh. Gre za podatke, ki zagotavljajo transparentnost postopka in omogočajo prijavitelju, da na varen in informiran način poda svojo prijavo stvarno pristojnemu organu.

#### **K 16. členu (javno razkritje kršitev)**

Javno razkritje je *ultima ratio* mehanizma prijave kršitev s katerimi se prijavitelj seznani oziroma jih zazna v sklopu delovnega okolja.

Določba ne vpliva na prijaviteljevo ustavno pravico do svobode izražanja. Vsakdo lahko v javnosti razkrije kršitve, za katere izve. Ta člen pa določa pogoje, pod katerimi je posameznik upravičen do ukrepov za zaščito prijavitelja po tem zakonu.

Do zaščite po tem zakonu je upravičen prijavitelj, ki javno razkrije informacije o kršitvah iz delovnega okolja oziroma iz delovne aktivnosti, ki

- je najprej podal notranjo in/ali zunanjo prijavo, vendar v odgovor na prijavo ni bil sprejet noben ustrezen ukrep v časovnem okviru treh mesecev, ali

- ima utemeljene razloge za domnevo, da:
  - lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes, na primer če gre za izredne razmere ali obstaja tveganje nepopravljive škode, ali
  - v primeru zunanje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov ali pa je zaradi posebnih okoliščin primera le malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana, na primer ko bi se dokazi lahko skrili ali uničili ali ko bi se organ nedovoljeno dogovarjal s storilcem kršitve ali je vpleten v kršitev.

Drugi odstavek določa, da se določbe o javnem razkritju ne uporabljajo, kadar je zaščita vira novinarja posebej urejena v Zakonu o medijih, če je ta ureditev za prijavitelja ugodnejša.

#### **K 17. členu (prepoved povračilnih ukrepov)**

Predlagani 17. člen določa prepoved izvrševanja povračilnih ukrepov. Prepoved velja tako za ukrepe zoper prijavitelja, kot tudi zoper posrednika in povezane osebe, osebe, ki prijavijo kršitve ustreznim institucijam Evropske unije in tudi proti osebam, ki kršitve, ki so kazniva dejanja prijavijo policiji oziroma tožilstvu, kršitve, ki so v pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije pa komisiji (glej drugi odstavek 3. člena). Prepoved se nanaša na vse faze postopka.

Drugi odstavek primeroma našteva identificirane oblike povračilne ukrepe iz direktive, ki pa ne predstavljajo izčrpnega seznama. Enko kot povračilni ukrep se obravnavajo tudi grožnje s povračilnimi ukrepi in poskusi povračilnih ukrepov.

Povračilni ukrepi so ukrepi, ki jih delodajalec izvede kot posledico prijave. Če prijava ni bila podana preden so bili uvedeni ukrepi, ali prijava ne izpolnjuje pogojev po 5. členu, gre lahko pri ukrepih za običajne disciplinske ukrepe ali poslovne odločitve. Če posameznik meni, da ukrepi niso upravičeni, lahko pred ustreznimi organi še vedno uveljavlja svoje pravice iz delovnega razmerja oziroma civilnopravne zahtevke.

Kadar bi delodajalec grozil s povračilnimi ukrepi z namenom zastraševanja, preprečevanja ali oviranja prijave, lahko tako ravnanje izpolni znake prekrška.

#### **K 18. členu (podporni ukrepi)**

Predlagani 18. člen določa podporne ukrepe:

- potrdilo o upravičenosti do zaščite po tem zakonu, ki ga izdajo zaupnik, uradna oseba za zunanjo prijavo oziroma komisija za preprečevanje korupcije;
- svetovanje prijavitelju o zaščitnih ukrepih in pomoč prijavitelju
- svetovanje, pravna pomoč ali zastopanje v postopkih zaradi povračilnih ukrepov in psihološka podpora prijaviteljem, ki jo lahko izvajajo nevladne organizacije, ki jim Ministrstvo za pravosodje podeli status nevladne organizacije v javnem interesu na področju integritete v državi in civilni družbi.

Pravno pomoč v kazenskih in čezmejnih civilnih postopkih se zagotavlja v skladu z zakonom, ki ureja brezplačno pravno pomoč in zakonom, ki ureja mediacijo v civilnih in gospodarskih zadevah.

#### **K 19. členu (izključitev odgovornosti glede razkritja)**

Predlagani 19. člen določa pogoje, pod katerimi prijavitelj ni odgovoren za razkritje določenih vrst informacij, kadar to stori skladno s tem zakonom, če je tako razkritje nujno za razkritje kršitve.

Določa se izključitev odgovornosti prijavitelja za škodo, ki jo povzroči s podajo prijave. Prijavitelj tako ni odgovoren v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo avtorskih pravic, kršitvijo zaupnosti, kršitvijo pravil o varstvu podatkov, razkrivanjem poslovnih skrivnosti. Prijavitelj se razreši odgovornosti tako, da se sklicuje na prijavo ali javno razkritje, ko predlagajo zavrnitev zahtevka. Pri tem lahko predloži tudi potrdilo o podani prijavi.

V drugem odstavku so določene izjeme glede razkritja tajnih podatkov, poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov tajnosti sodnih posvetovanj in pravil kazenskega postopka.

Tretji odstavek določa izjeme glede razkritja poslovne skrivnosti. Glede Direktive (EU) 2016/943<sup>66</sup> (o varstvu poslovnih skrivnosti) velja, da kadar oseba prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvah, in te informacije vključujejo poslovne skrivnosti in kadar ta oseba izpolnjuje pogoje po tem zakonu, takšna prijava ali javno razkritje šteje za zakonito pod pogoji iz člena 3(2) Direktive (EU) 2016/943. Pogoj pa je, da pridobitev, uporaba ali razkritje poslovne skrivnosti štejejo za zakonite, če takšno pridobitev, uporabo ali razkritje zahteva ali dovoljuje pravo Unije ali nacionalno pravo. Direktiva (EU) 2016/943 je v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o poslovni skrivnosti<sup>67</sup> (ZPosS). Ta v 2. členu določa, da poslovna skrivnost zajema nerazkrito strokovno znanje, izkušnje in poslovne informacije, ki izpolnjuje naslednje zahteve:

- je skrivnost, ki ni splošno znana ali lahko dosegljiva osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij;
- ima tržno vrednost;
- imetnik poslovne skrivnosti je v danih okoliščinah razumno ukrepal, da jo ohrani kot skrivnost.

Delodajalec torej ne more uveljavljati odgovornosti prijavitelja za razkritje (tudi javno razkritje!), če prijavitelj to stori skladno s tem zakonom.

Četrti odstavek določa pogoj za izvzem iz odgovornosti v zvezi z dostopom do teh informacij, in sicer dostop ne sme pomeniti samostojnega kaznivega dejanja (če je za dostop potreben vdor v informacijski sistem, ki pomeni kaznivo dejanje, prijavitelj nosi odgovornost za takšen dostop).

Peti odstavek določa možnost prijavitelja, da se v postopkih, kjer bi se uveljavljala njegova odgovornost, sklicuje na prijavo ali javno razkritje kot podlago za razkritje informacij. Pri tem si lahko pomaga tudi s potrdilom o vloženi prijavi.

## **K 20. členu (sodno varstvo)**

Predlagani 20. člen ne uvaja novega sodnega varstva, pač pa se sklicuje na že obstoječe sodno varstvo. Prijavitelja (oziroma druge osebe, ki uživajo enako varstvo kot prijavitelj) napotuje na splošno sodno varstvo pravic zaradi povračilnih ukrepov. Povračilni ukrepi lahko imajo več

<sup>66</sup> Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritnega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem.

<sup>67</sup> Uradni list RS, št. 22/19.



različnih vrst pravnih posledic, večina jih je delovnopравnih (npr. disciplinski ukrepi proti zaposlenim), v manjšem delu pa so lahko posledice tudi civilnoopravne (npr. ukrepi proti s prijaviteljem povezani pravni osebi ali prijavitelju, ki v delovni dejavnosti sodeluje kot samostojni podjetnik), gospodarskopравne (npr. ukrepi proti delničarju, družbeniku, članu upravnega ali nadzornega organa) ali upravnopравni (npr. ukrepi proti prijavitelju, ki je član sveta javnega zavoda). Oseba, ki je deležna povračilnih ukrepov po tem zakonu, ima možnost vložiti tožbo in zahtevati izdajo začasne uredbe. S tožbo lahko prijavitelj na primer zahteva:

- ugotovitev izvršitve povračilnega ukrepa proti prijavitelju;
- prenehanje izvrševanja, prepoved nadaljnega izvrševanja povračilnega ukrepa ter odpravo posledic povračilnega ukrepa zoper prijavitelja;
- odškodnino za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, povzročeno s kršitvijo pravic, varovanih s tem zakonom;
- objavo sodbe o ugotovljenih kršitvah pravic prijavitelja v medijih.

Zčasne odredbe, ki jih lahko predlaga pa so na primer:

- odredba o prepovedi izvrševanja povračilnih ukrepov;
- odredba o odpravi posledic, ki jih povzročajo povračilni ukrepi;
- odredba o zadržanju izvršitve odločitev, s katerimi je prijavitelj postavljen v slabši položaj ali s katerimi se krši katero koli njegovo pravico povezano z delovnim okoljem.

V postopku je mogoče izdati tudi začasne odredbe. Ta možnost je lahko ključnega pomena, saj je na primer potrebno s povračilnimi ukrepi takoj prenehati. Pri tem se uporabijo določbe Zakona o izvršbi in zavarovanju<sup>68</sup> (ZIZ) in Zakona o delovnih in socialnih sodiščih<sup>69</sup> (ZDSS-1).

Drugi odstavek določa, da je postopek nujen.

Kot uresničitev zahteve po olajšanju dostopa do pravnega sredstva je v tretjem odstavku določena oprostitvev plačila sodnih taks skladno s petim odstavkom 10. člena Zakona o sodnih taksah<sup>70</sup> (ZST-1).

Četrty odstavek kot izključno pristojno sodišče za zahtevke po tem členu (tožba in začasne odredbe) določa Delovno sodišče v Mariboru. Eno samo sodišče je določeno z namenom specializacije na področju zaščite prijaviteljev in z namenom, da se zagotovi enotnost sodne prakse.

Delovno sodišče ima glede odškodninskih zahtevkov že nekaj sodne prakse v individualnih delovnopравnih sporih, npr. VDDS sodba Pdp 214/2014; VDSS Sodba in sklep Pdp 954/2018; VDDS sodba Pdp 535/2017.

<sup>68</sup> Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B in 36/21.

<sup>69</sup> Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US in 10/17 – ZPP-E.

<sup>70</sup> Uradni list RS, št. 37/08, 97/10, 63/13, 58/14 – odl. US, 19/15 – odl. US, 30/16, 10/17 – ZPP-E, 11/18 – ZIZ-L in 35/18 – odl. US.

Peti odstavek vzpostavlja izjemo od načela, da tožnik postavi trditve, ki jih mora z gotovostjo dokazati. Odstavek določa, da mora prijavitelj navesti dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bil zaradi prijave s strani delodajalca izpostavljen povračilnim ukrepom, medtem ko je delodajalec tisi, ki mora dokazati, da ni izvršil ali izvrševal povračilnih ukrepov (obrnjeno dokazno breme).

#### **K 21. členu (pristojnosti komisije za preprečevanje korupcije)**

Predlagani 21. člen določa pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije. Vloga komisije je predvsem v smislu »centra znanja in odličnosti« na področju zaščite prijavitelja. S predlogom se želi izkoristiti znanje in izkušnje, ki jih je komisija pridobila na tem področju že ob uporabi določb o zaščiti prijaviteljeva po ZIntPK. Vloga komisije je predvsem svetovalna, pri prijaviteljih, ki so informacije javno razkrili oziroma so jih razkrili policiji, tožilstvu ali ustrezni instituciji Evropske unije, pa opravlja enako vlogo kot pristojni organ za zunanjo prijavo.

Poleg svetovalne vloge, komisija tudi prejema poročila o izvajanju zakona od zavezancev javnega in zasebnega sektorja (notranja prijava) ter od pristojnih organov (zunanja prijava). Iz teh statističnih poročil izdela letno poročilo, ki ga objavi na svojih spletnih straneh.

#### **K 22. členu (prekrškovni organi)**

Predlagani 22. člen določa prekrškovne organe, ki izvajajo prekrškovni nadzor po tem zakonu. V konkretnih postopkih z zunanjo prijavo je za prekrške pristojen organ, ki obravnava prijavo. Za ostale prekrške je kot pristojen prekrškovni organ določena Komisija za preprečevanje korupcije.

#### **K 23. členu (prekrški fizičnih oseb)**

Predlagani 23. člen določa prekrške, ki jih storijo fizične osebe. Globa je predpisana v razponu 400 – 1.200 evrov in sicer za zlorabo prijave s prijavo ali javnim razkritjem lažnih informacij ter za nedovoljeno razkritje podatkov o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku. Za obravnavo obeh prekrškov so pristojni organi, ki obravnavajo prijavo.

#### **K 24. členu (prekrški pravnih oseb)**

Predlagani 24. člen določa prekrške pravnih oseb in odgovornih oseb pravnih oseb. Kršitelj bo kaznovan za kršitve, ki jih je izvedel z razkritjem podatkov o prijavitelju, povezanih osebah in posredniku, če ni imenoval zaupnika za prejem prijave, z navodilom ni določil postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav, z oviranjem ali poskusi oviranja prijave, če ne izpolni obveznosti statističnega poročanja pristojnemu organu, če izvaja povračilne ukrepe.

Glede na to, da gre pri predmetnem prekršku za kršitelje, ki tvorijo tako javni kot zasebni sektor, se storilci predmetnega prekrška kaznujejo z globo v naslednjih razponih:

- **pravna oseba** v razponu od 2.000 do 4.000 evrov, če pa se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa z globo v razponu od 3.000 do 6.000 evrov;
- **samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost**, v razponu od 2.000 do 4.000 evrov;

- **odgovorna oseba** pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ter **odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti** (13.a člen ZP-1) v razponu od 500 do 4.000 eurov.

Za prekrške se kaznujejo tudi samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, odgovorna oseba pravne osebe, samostojnega podjetnika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ter odgovorna oseba državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti.

Kot prekršek se kaznuje:

- kdor razkrije podatke o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku. S tem prijavitelja in ostale zaščitene osebe izpostavi povračilnim ukrepom.
- kdor ni imenoval zaupnika za prejem notranje prijave. S tem se onemogoča podajanje notranjih prijav.
- Kdor z navodilom ni določil postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav. S tem se onemogoča postopanje po prijavah.
- Kdor ovira ali poskuša ovirati prijave. Kot oviranje šteje zlasti onemogočanje poti za prejem prijav, onemogočanje raziskovanja prijavljenih kršitev in nadaljnjega ukrepanja za odpravo kršitev ter grožnja s povračilnimi ukrepi.
- Kdor komisiji ne poroča pravočasno. S tem onemogoča, da bi se izpolnile obveznosti do Evropske komisije in zbrali podatki o učinkovanju tega zakona.
- Kdor je izvedel povračilni ukrep. Prepoved izvajanja povračilnih ukrepov je eden od pomembnejših ukrepov za zaščito prijavitelja. Prekršek je razdeljen na primer, ko je podana zunanja prijava (za obravnavo prekrška je v tem primeru pristojen organ, ki obravnava zunanjo prijavo) in na primer, ko zunanja prijava ni podana, je pa podana notranja prijava, javno razkritje, prijava policiji, Komisiji za preprečevanje korupcije ali ustrezni instituciji Evropske unije. V tem primeru prekrškovni postopek vodi Komisija za preprečevanje korupcije.

#### **K 25. členu (izrek globe)**

Določba 25. člena predloga zakona določa pooblastilo iz tretjega odstavka 52. člena ZP-1, in sicer, da se sme v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe.

#### **K 26. členu (roki za vzpostavitev poti za prijavo)**

Predlagani 26. člen v prvem odstavku določa prehodno obdobje 60 dni za vzpostavitev pogojev za prejem notranjih prijav za subjekte, ki zaposlujejo več kot 250 ljudi.

Drugi člen za manjše subjekte (med 50 in 249 zaposlenih) določa daljše prehodno obdobje, in sicer do 17. 12. 2023, ki je skrajni rok za vzpostavitev poti za podajo prijave v direktivi.

Tretji odstavek določa 60 dnevni rok, v katerem morajo pristojni organi vzpostaviti poti za sprejem zunanje prijave.

**K 27. členu (začetek veljavnosti)**

Zakon začne veljati 15. dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.