



Številka: 007-687/2021
Ljubljana, dne 30. junija 2022
EVA 2021-2030-0052

Pripombe posredujte na gp.mp@gov.si do 10.08.2022

PREDLOG

ZAKON O ZAŠČITI PRIJAVITELJEV

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

1.1 Ocena stanja

Predlagan Zakon o zaščiti prijaviteljev z namenom zaščite javnega interesa celovito ureja področje varstva prijaviteljev kršitev. Uporaba zakona se nanaša na področje uporabe Direktive 2019/1937/EU o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, 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, pa tudi širše, za prijave ostalih kršitev predpisov, ki veljajo v RS.

Prijavitelji so upravičeni do zaščite po tem zakonu, če se prijavljene kršitve predpisov nanašajo na delovno okolje prijavitelja.

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 pa upošteva že vzpostavljene sisteme in nadzorne mehanizme na različnih področjih, jih nadgradi in dopolni, da zagotovi enako 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.¹ 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«.²

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«.³ 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«.⁴ 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.⁵

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 »informerjeve« 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

¹ 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.

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

³ 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.

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

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

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

⁷ United Nations Convention against Corruption - https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁸ 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.>

⁹ 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.)

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

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

¹² 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.

¹³ 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>

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

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

¹⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C158

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

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

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

²⁰ Glej Banisar, str.20.

²¹ 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.

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

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

²⁴ Prav tam, str.419.

²⁵ Prav tam, str. 419.

²⁶ Prav tam, str. 419.

²⁷ Prav tam, str. 420.

²⁸ 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«.

²⁹ Drugi in tretji odstavek 6. člena ZDR-1.

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

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

³² Jeraj Podlesek K., nav. delo, str. 38.

³³ 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

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

³⁵ 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

³⁶ 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 dobredelnimi), veliko zapravljanje javnih sredstev, prikrivanje vseh teh ravnanj.⁶

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 (UNCAC⁷), Kazenskopravna⁸ in civilnopravna⁹ konvencija Sveta Evrope ter Resolucija¹⁰ in Priporočila¹¹ Sveta Evrope o varstvu žvižgačev.

Konvencija OZN je mednarodno najbolj prepoznaven akt, saj jo je ratificiralo že več kot 180¹² 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«, vseeno iz te definicije izključi priče, izvedence in žrtve.

37

https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/breach/form/html/BRM_privacy_statement.sI.html

³⁸ ECB letno poročilo za leto 2019 -

https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm_ar2019~4851adc406.en.html#toc57

³⁹ 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.

⁴⁰ 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“.

⁴¹ Kot so pritožbeni mehanizmi in obvezne revizije.

⁴² 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>

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

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

⁴⁵ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

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)¹³ 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)¹⁴, in Heinisch proti Nemčiji (št. 28274/08)¹⁵, 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 delodajalca¹⁶ 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 – *»vložitvev pritožbe ali udeležbe v postopku zoper delodajalca zaradi zatrjevanje 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 žvižgaštvu¹⁷, 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 Initiative¹⁸ 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 financ¹⁹. Inicijativa 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).²⁰

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 delovnopravna zakonodaja, ki pa kljub temu vsebuje določbe, potrebne za sodno varstvo tudi za žvižgače.

Ustavna določba, ki spodbuja podajanje prijav je vsebovana v 39. členu²¹, z zagotavljanjem pravice do svobodnega izražanja misli ter prisotnost javnega interesa za razkritje informacij o različnih napakah, malomarnostih, zlorabah in drugih nepravilnostih.²²

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.²³ 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.²⁴

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.²⁵

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*).²⁶

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.²⁷

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, Zakona o bančništvu (ZBan-3), Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-1), Zakona 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 dejanje 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 pooblaščenca. 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 terja 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 ščiti 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,²⁸ 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 prejemanje 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.²⁹ 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 obrnjenega dokaznega bremena dokazati, da do kršitve diskriminacije ni prišlo.³⁰

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.³¹ Ta določba varuje tudi prijavitelje, ki so sprožili delovnopравни 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.³²

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 odvrta 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)³³, ki pa je sama posledica ameriškega akta Sarbanes-Oxley (SOX Act.)³⁴, 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 CRR³⁵ 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-3)³⁶

ZBan-3 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-3, 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-3 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-3 povzel zahteve iz 71. čl. CRD IV direktive, ni pa implementiral določila za vzpostavitev kanala poročanja v dogovoru s socialnimi partnerji.

Na podlagi ZBan-3 so banke dolžne potencialnemu prijavitelju omogočiti prijavo nepravilnosti preko neodvisnega in samostojnega kanala, prejeta 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.

ZBan-3 v 160. 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-3 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-3 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 160. členom ZBan-3 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 žvižgače³⁷ 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 prijav³⁸, 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 našteve 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.

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 neodkrite. 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 evropski³⁹ kot na mednarodni ravni⁴⁰.

Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev lahko oslabi izvrševanje prava EU. Poleg drugih sredstev za zbiranje dokazov⁴¹ je žvižgaštvo način zbiranja informacij v nacionalnih izvršilnih sistemih in izvršilnih sistemih EU, kar pripomore k učinkovitemu odkrivanju, preiskovanju in pregonu kršitev pravil Unije.

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 EU⁴², 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 2016⁴³ preuči možnost prihodnjega ukrepanja na ravni EU. Organizacije civilne družbe in sindikati⁴⁴ stalno pozivajo k sprejetju vseevropske zakonodaje o zaščiti žvižgačev, ki ravnajo v javnem interesu.

Direktiva določa uravnotežen sklop skupnih minimalnih standardov, ki zagotavljajo 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.

Direktiva ima 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

1.2 Razlogi za sprejem predloga zakona

Do nezakonitih 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 obravnava, 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 privilegiranem 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 neodkrita. Vendar jih strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrača, 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 pravil nacionalnih pravil kot pravil 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 našteta 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 z namenom izogibanja morebitnih povračilnih ukrepov, ki bi jih zoper delavca lahko uporabil delodajalec.

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 nadzoru⁴⁵ in drugi nadzorni in regulatorni organi. 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 ščiti 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, Banka Slovenije, Računsko sodišče, Državna revizijska komisija in druge. V predlogu zakona je predviden t.i. hibridni pristop glede zunanje prijave poti in sicer bo zunanja prijava podana okvirno 20 taksativno naštetim nadzornim organom, ki imajo tudi pristojnosti za odpravo nepravilnosti (inšpekcije, agencije, DRK, FURS itd.) ter tudi Komisiji 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. Zakon se ne zameji le na področja, ki jih izpostavlja Direktiva (EU) 2019/1937 in sicer na 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, ampak se z namenom varovanja javnega interesa nanaša na kršitev predpisov, ki veljajo v RS. 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 brezplačne svetovanja
- ☐ vzpostavitev jasne notranje in zunanje prijave 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 spoštovanja predpisov in spoštovanje pravne države;
- ☐ načelo varstva javnega interesa;
- ☐ načelo zaupnosti identitete prijavitelja;
- ☐ prepoved povračilnih ukrepov;
- ☐ načelo hitrosti postopka.

2.3 Poglavitne rešitve

a) Predstavitev predlaganih rešitev

Predlog Zakona o zaščiti prijaviteljev celovito ureja področje varstva prijaviteljev kršitev predpisov. Predlagana ureditev 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, tako nacionalnih pravil kot prava EU. Predlog zakona določa vzpostavitev notranjih in zunanjih prijavnih poti in javno razkritje kršitev. Poleg tega prepoveduje povračilne ukrepe ter določa zaščitne in podporne ukrepe za prijavitelje.

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 povečalo splošno raven varstva delavcev v skladu s cilji evropskega stebra socialnih pravic.

Predlog zakona ima dva vsebinsko zaokrožena dela. Prvi del je namenjen opredelitvi treh možnosti, ki jih ima prijavitelj, in sicer vlaganje prijave po notranji poti za prijavo kršitev, prijava po zunanji poti nadzornim in regulatornim institucijam in javno razkritje kršitev. Drugi del je namenjen določitvi zaščitnih in podpornih ukrepov, ki jih sistem nudi prijavitelju, ki se je v javnem interesu izpostavil potencialnim povračilnim ukrepom s tem, ko je podal prijavo ali javno razkril kršitev.

V prvem delu so tako določeni pogoji za zaščito prijavitelja in obveznost varstva njegove identitete v vseh postopkih. Opredeljena je notranja pot prijave in obveznost zavezancev, da jo vzpostavijo, da določijo osebo, ki bo obravnavala prijave in da določijo postopek obravnave prijave. Opredeljena je tudi zunanja pot prijave, ki jo bodo morali vzpostaviti taksativno naštet

državni organi. Obravnava prijave v zunanji poti ni posebej določena v tem zakonu, ker se predlog v tem delu naslanja na obstoječe predpise, ki urejajo postopke obravnave prijav (npr. Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, Zakon o davčnem postopku, Zakon o bančništvu in podobno). Javno razkritje kršitve je predvideno kot *ultima ratio* možnost, ko zaradi okoliščin konkretnega primera ni mogoče pričakovati, da bo sistem ustrezno odreagirala na prijavo kršitve.

Drugi del zakona opredeljuje zaščitne in podporne ukrepe. Jasno je določena prepoved vseh povračilnih ukrepov (tudi groženja in poskus štejeta kot povračilni ukrep), kršitev te prepovedi pa pomeni prekršek.

Ker se prijaviteljem pogosto očita, da s prijavo ali javnim razkritjem zlorablajo poslovne skrivnosti, da so jih neupravičeno razkrili, se določa izključitev njihove odgovornosti.

Zaradi prijave so prijavitelji (pa tudi povezane osebe, tudi pravne) pogosto deležni povračilnih ukrepov, ki imajo lahko različne pojavne oblike. Najresnejši so povračilni ukrepi v smislu delovnopравниh sankcij, ki pomenijo odpoved pogodbe o zaposlitvi, pogosto iz krivdnih razlogov. V takem primeru ima prijavitelj (delavec) možnost, da uveljavlja sodno varstvo. Predvidno je, da bo v sodnih postopkih prijavitelj hitro dosegel izdajo začasne odredbe (olajšani so pogoji) in da se bo postopek hitro zaključil (določena je nujnost postopka). Prijavitelj, ki pogosto ostane brez zaposlitve, je ne glede na premoženjski status oproščen plačila sodnih taks, prav tako pa je z zakonom vzpostavljena izpodbojna domneva, da je škoda, ki jo je utrpel prijavitelj, posledica povračilnega ukrepa, kar mu olajša dokazovanje.

Prijavitelj, ki je deležen povračilnih ukrepov, je upravičen do brezplačne pravne pomoči v sodnih postopkih, in sicer neglede na njegovo premoženjsko stanje.

Prijavitelj, ki mu je delodajalec zaradi prijave odpovedal pogodbo o zaposlitvi, je upravičen tudi do nadomestila za primer brezposelnosti, če vloži tožbo proti delodajalcu zaradi odpovedi pogodbe. Tudi v tem primeru ni pomembno premoženjsko stanje prijavitelja. Delodajalec oziroma prijavitelj, ki spor izgubi, mora skladno s splošnimi pravili, povrniti znesek nadomestila, kar bo učinkovalo odvračilno tako za delodajalce kot tudi za slaboverne prijavitelje.

Odločitev za prijavo in posledice odnosov na delovnem mestu po prijavi, lahko negativno vplivajo na psihično zdravje in dobro počutje prijavitelja. V takih primerih predlog predvideva možnost, da se prijavitelja napoti k strokovnjaku v javni zdravstveni mreži, ki lahko prijavitelju zagotovi strokovno psihološko podporo.

Zakon poleg tega vsebuje tudi možnost sodelovanja z organizacijami civilne družbe, ki delujejo na področju zaščite prijaviteljev, ki lahko prijaviteljem nudijo nekatere dodatne storitve v javnem interesu.

Zakon določa tudi prekrške. Razdeljeni so med tri kategorije, in sicer sistemski prekrški (kršitve v zvezi z vzpostavitvijo notranje poti za prijavo), lažje in težje prekrške. Globe so opredeljene različno za male delodajalce in srednje ter velike delodajalce, kar omogoča ustrezno individualizacijo glob in s tem njihov boljši odvračilni učinek. Pristojnost za izvajanje prekrškovnih postopkov je deljena med Komisijo za preprečevanje korupcije in organe, ki vodijo konkreten postopek z notranjo 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 poslovníkom.

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

Ocena finančnih posledic izhaja iz predpostavke, da se kratkoročno ne bo bistveno povečalo število prijav nepravilnosti, ki jih že sedaj prejmejo in obravnavajo nadzorni državni organi in Komisija za preprečevanje korupcije. Do povečanja števila prijav utegne priti ob ustreznem obveščanju javnosti, tudi s poudarkom na omejitvah, ki izhajajo iz zakona, saj se morajo prijave nanašati na delovno okolje prijavitelja. Čeprav je izhodišče, da bo v letih po uveljavitvi zakona prišlo do povečanja kakovostnih prijav nepravilnosti in njihove odprave pa je predpostavka, da se bodo delodajalci vzdržali povračilnih ukrepov zaradi zaščite, ki jo prijaviteljem zagotavlja zakon.

Na podlagi dosedanje prakse in prakse primerljivih držav, ki so že uvedle sistem zaščite prijaviteljev, se predvideva, da bodo organi letno obravnavali približno 10 primerov povračilnih ukrepov zoper prijavitelje. Ocenjujemo, da bo od tega približno pet primerov letno, v katerih bo prišlo do prenehanja delovnega razmerja, ki bodo vodili do uveljavljanja sodnega varstva in drugih podpornih ukrepov.

Ocena finančnih posledic izhaja tudi iz predpostavke, da bodo zavezanci iz zasebnega in javnega sektorja za vzpostavitev notranje prijavné poti uporabili že vzpostavljena komunikacijska sredstva (elektronski naslov, telefonska številka) oziroma že obstoječe kadrovske vire (npr. za zaupnika bodo imenovali že zaposleno osebo). Tako dodatna javna finančna sredstva iz tega naslova niso predvidena, čeprav bo morebiti potrebna prilagoditev administrativnega poslovanja in evidentiranja prejetih prijav nepravilnosti.

Zavezanci za vzpostavitev zunanje prijavne poti so taksativno določeni in so že sedaj pristojni za sprejemanje in obravnavo prijav z njihovega delovnega področja (npr. FURS, inšpekcije, agencije, UPPD, DKom ipd.). Ti bodo izmed že do sedaj zaposlenih uradnih oseb imenovali pooblaščenca o sebo za zunanje prijave. V prehodnem obdobju bo treba zagotoviti ustrezne prilagoditve poslovanja in priprave notranjega akta in informacij za prijavitelje. Posebni stroški iz tega naslova tako niso predvideni, čeprav bo začasno prišlo do povečanega obsega nalog.

Na področjih, na katerih državni organ ni predviden kot zunanja prijavna pot, bo za sprejem zunanjih prijav pristojna Komisija za preprečevanje korupcije, ki bo imela tudi aktivno vlogo pri zaščiti prijaviteljev, v primerih, ko bo prišlo do povračilnih ukrepov.

Skladno s 6. členom ZIntPK se sredstva za delo KPK zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije na predlog KPK, pri čemer KPK samostojno odloča o porabi proračunskih sredstev.

Finančne posledice zakona bodo nastale iz naslova:

- širitve nekaterih pristojnosti KPK (vzpostavitev zunanje prijavne poti na področju iz njene pristojnosti in pristojnosti nadzornih organov, ki niso opredeljeni v zakonu, naloge v zvezi z zaščito prijaviteljev ter sistemski nadzor nad izvajanjem zakona s strani zavezancev, priprava letnega poročila, prekrškovni nadzor);
- priprave spletne aplikacije za statistično poročanje zavezancev za vzpostavitev notranje in zunanje prijavne poti.

Za nemoteno izvajanje svojih pristojnosti in nalog, ki se s predlogom zakona širijo, bo KPK potrebovala nekatere kadrovske okrepitve znotraj strokovne službe. Zagotoviti bi bilo potrebno sredstva za zaposlitev štirih javnih uslužbencev. Stroški novih zaposlitev (bruto plača po plačnih razredih, dodatek za delovno dobo, stroški prehrane na delu in okvirna ocena stroškov prevoza, prispevki delodajalca in regres za letni dopust) so na letni ravni ocenjeni v višini 110.000,00 EUR.

KPK je za potrebe vzpostavitve spletne aplikacije za statistično poročanje o prijavah potrebno zagotoviti 40.000,00 EUR v letu po uveljavitvi zakona (2023). Predvidoma bi okvirno 3.000 zavezancev iz zasebnega sektorja in iz javnega sektorja v spletno aplikacijo pri KPK vneslo podatke: ime podjetja, davčna številka zavezanca (subjekt javnega ali zasebnega sektorja), ime zaupnika, število prijetih prijav. KPK bi na tej podlagi pripravila skupno statistično poročilo.

Finančne posledice so ocenjene tudi za primer petih primerov uveljavljanja nadomestil za brezposelnost za celo leto. Maksimalni znesek bruto nadomestila je ocenjen na 892,50 €, prispevki delodajalca za BO ZRSZ po 14,97% stopnji znašajo 133,61 €, skupaj bruto strošek znaša 1.026,11 € mesečno, torej 12.313,32 letno za eno osebo. Strošek za ocenjenih pet primerov znaša skupaj 61.556,60 €. Pri tem je potrebno upoštevati, da predvidena ureditev določa obveznost stranke, ki izgubi sodni spor (delavec ali delodajalec), da povrne nadomestilo za brezposelnost.

Predlog zakona nima posledic za druga javna finančna sredstva.

Zakon ne bo imel posledic na že veljavni proračun. Sredstva za izvedbo predlaganih zakonskih rešitev bodo zagotovljena v okviru finančnega načrta KPK ob pripravi proračunov za leti 2023 in 2024.

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

Zakon ne bo imel posledic na že veljavni proračun. Sredstva za izvedbo predlaganih zakonskih rešitev bodo zagotovljena v okviru finančnega načrta KPK ob pripravi proračunov za leti 2023 in 2024.

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 nepravilnosti⁴⁶) 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Protected Disclosure Act 2014 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print.html>

⁴⁸ Health Act 2004 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/42/enacted/en/html>

⁴⁹ Health Act 2007 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/act/23/enacted/en/html>

⁵⁰ Protections For Persons Reporting Child Abuse Act, 1998 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/49/enacted/en/html>

⁵¹ Charities Act 2009 - <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/6/enacted/en/html>

⁵² Wet Huis voor klokkenluiders - <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2020-01-01>

⁵³ 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>

⁵⁴ 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

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 oziroma lažnih 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, kazen za prijavitelja, ki je zlorabil institut ter kazen tudi za zaupnika, če je zlorabil svoje pristojnosti.

Zakon je bil spremenjen zaradi prilagoditve Direktivi EU. Nov zakon, ki ohranja prejšnje institucionalne rešitve je začel veljati 23.4.2022.

2. Republika Irska

Republika Irska je zakon o zaščiti oseb, ki so razkrile nepravilnosti (Protected Disclosures Act⁴⁷) 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 2004⁴⁸ in 2007⁴⁹); za primer prijave zlorabe otrok (Protections for Persons Reporting Child Abuse Act 1998⁵⁰), ki je ščitil pred viktimizacijo in civilno odgovornostjo prijavitelja zlorab; na področju financiranja dobroteljnosti (Charities Act 2009⁵¹); podobna ureditev velja še nekatere druge sektorje, kjer pa prijavitelj 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, prikrivanje 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:

- je prijavitelj v času razkritja utemeljeno verjel, da bo kaznovan, če razkrije nepravilnosti delodajalcu, določeni osebi ali ministru;
- ni imenovane določene osebe in bi po prijaviteljevem utemeljenemu mnenju direktno razkritje delodajalcu povzročilo prikrivanje dokazov ali njihovo uničenje;
- je že opravil prijavo delodajalcu, določeni osebi ali ministru;
- 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). 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 vložiti 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*⁵², "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. 179/2017⁵³) 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. 190/2012⁵⁴) urejal prijavo nepravilnosti izključno v javnem sektorju.

Zaščita v skladu z zakonom iz 2017 velja za javne uslužbenke, 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.

Odvisno 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 sodišče 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 aktivnostih, 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:

Organi javne uprave in pravosodni organi bodo po sprejemu tega zakona vzpostavili poti za sprejem notranjih prijav, pristojni organi iz 14. člena predloga zakona pa tudi poti za sprejem zunanjih prijav, ki so ločene od poti za splošno komunikacijo in določili osebje, 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:

Subjekti zasebnega sektorja s 50 ali več zaposlenimi bodo po sprejemu zakona vzpostavili notranje poti za prijavo kršitev in imenovali zaupnika za obravnavo notranjih prijav.

Z odpravljanjem kršitev predpisov se izboljšuje poslovno okolje in kakovost storitev, kar je v interesu gospodarstva in v javnem interesu.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

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 nima tovrstnih posledic.

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 Ministrstva za pravosodje, KPK in pristojnih organov preko spletnih strani, javnih predstavitev, medijev, seminarjev idr.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

KPK bo redno spremljala izvajanje zakona prek letnega poročanja zavezancev, pristojnih organov za zunanjo prijavo ter Vrhovnega sodišča RS. Nadzor nad izvajanjem zakona z vidika prekrškovnih določb bodo izvajali KPK in organi za zunanjo prijavo iz 14. člena zakona.

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:

Datum objave: 8. december 2021 na portalu e-demokracija.

Gradivo delovnega osnutka je bilo v strokovno usklajevanje dne 8. 12. 2021 poslano na naslove naslednjih institucij: Komisija za preprečevanje korupcije, Gospodarska zbornica

Slovenije, Obrtno podjetniška zbornica Slovenije, Združenje bank Slovenije, Slovenski državni holding, Državna revizijska komisija, Sindikat državnih organov Slovenije, Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Združenje Mestnih občin Slovenija, Informacijski pooblaščenec RS, Računsko sodišče RS, Banka Slovenije, Delovno sodišče v Mariboru, Vrhovno sodišče RS, Upravno sodišče RS, Državno odvetništvo RS, Vrhovno državno tožilstvo RS, Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, Transparency International Slovenija, Center za zaščito žvižgačev, Evropski inštitut za skladnost in etiko poslovanja, Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Predlog zakona je bil dne 8.12.2021 poslan tudi v medresorsko usklajevanje.

Po prejemu večjega števila pripomb s strani različnih deležnikov so bili v februarju in marcu 2022 izvedeni usklajevalni sestanki preko spleta s predstavniki:

- nevladnih organizacij dne 9.2.2022,
- ministrstev, nadzornih in drugih državnih organov dne 15.2.2022,
- tožilstva in sodstva dne 18.2.2022,
- gospodarstva, finančnih institucij dne 3.3.2022,
- Komisije za preprečevanje korupcije dne 4.3.2022.

7.4.2022 je bila izvedena spletna Okrogla miza o zaščiti žvižgačev, na kateri so sodelovali minister za pravosodje, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije, predstavnica Evropske komisije, predstavniki Zavarovalnice Triglav, Transparency International Slovenija in Irska, Centra za zaščito žvižgačev, Komisije za preprečevanje korupcije in Ministrstva za pravosodje. Na okroglo mizo se je prijavilo preko 100 udeležencev.

Predstavniki Ministrstva za pravosodje so 25.4.2022 obiskali Zagreb in izmenjali izkušnje ob pripravi novega hrvaškega zakona o zaščiti žvižgačev s predstavniki Ministrstva za pravosodje Hrvaške in pisarne varuhinje človekovih pravic.

Na podlagi prejetih pripomb in usklajevanj je bil pripravljen dopolnjen predlog zakona, ki se glede naslednjih vprašanj bistveno razlikuje od predloga, poslanega v usklajevanje v decembru 2021:

- Področje uporabe zakona ni več zamejeno na področja direktive EU 2019/1937,
- Obravnavajo se tudi anonimne prijave,
- Natančneje je opredeljena notranja in zunanja pot prijave,
- Pristojni organi za zunanjo prijavo so določeni v zakonu (gre za 21 nadzornih organov in KPK),
- Določeni so dodatni zaščitni ukrepi (sodno varstvo in začasne odredbe v primeru povračilnih ukrepov, brezplačna pravna pomoč, nadomestilo za primer brezposelnosti, psihološka podpora),
- Preurejeno je poglavje kazenskih določb.

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):

Pri pripravi gradiva zunanji strokovnjaki niso sodelovali.

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

- dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica,
- dr. Igor Šoltes, državni sekretar,
- dr. Sebastjan Zbičajnik, državni sekretar,
- mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice,
- mag. Robert Golobinek, sekretar v Direktoratu za kaznovalno pravo in človekove pravice,
- Matjaž Mešnjak, podsekretar v Direktoratu za kaznovalno pravo in človekove pravice.

II. BESEDILO ČLENOV

ZAKON O ZAŠČITI PRIJAVITELJEV

1. poglavje – Splošne določbe

1. člen (vsebina zakona)

Ta zakon z namenom zaščite javnega interesa določa vzpostavitev notranjih in zunanjih poti za prijavo kršitev predpisov v delovnem okolju v javnem in zasebnem sektorju, postopek za obravnavo prijav, pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije, prepoved povračilnih ukrepov zoper prijavitelja ter zaščito prijaviteljev.

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) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2019/1937/EU).

3. člen (področje uporabe zakona)

(1) Ta zakon se uporablja, če drug zakon ali pravni akt Evropske unije, ki se uporablja neposredno, vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače.

(2) Ta zakon se ne uporablja, kadar se uporablja zakon, ki ureja kazenski postopek, in zakon, ki ureja varstvo tajnih podatkov, razen če ta zakon določa drugače.

4. člen (pomen izrazov)

(1) Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. »prijava« je ustno ali pisno sporočanje informacij o kršitvah v delovnem okolju v zasebnem ali javnem sektorju;
2. »notranja prijava« je prijava znotraj pravnega subjekta v zasebnem ali javnem sektorju, pri katerem je kršitev nastala;
3. »zunanja prijava« je prijava organom za zunanjo prijavo;
4. »javno razkritje« je dajanje informacij o kršitvi v delovnem okolju na voljo javnosti;
5. »kršitev« je kršitev predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji;
6. »informacija o kršitvi« je informacija, vključno s podlago za sum, o dejanski ali morebitni kršitvi predpisov, do katere je prišlo ali bo zelo verjetno prišlo v organizaciji, s katero je ali je bil prijavitelj v delovnem in podobnem razmerju, ter o poskusu prikrivanja takšne kršitve;

7. »delodajalec« je pravna ali fizična oseba, pri kateri je prijavitelj v delovnem in podobnem razmerju;
8. »delovno in podobno razmerje« je delovno razmerje, delo zunaj delovnega razmerja, prostovoljstvo, pripravništvo, vajeništvo, pogodbeno delo, študentsko delo, sodelovanje v razpisnih postopkih v vlogi kandidata, opravljanje funkcije, izvrševanje upravičenj, nalog in pooblastil delničarja, člana nadzornega ali upravnega organa subjekta, kot tudi vsako drugo sodelovanje v dejavnosti pravne ali fizične osebe, ki jo izvajajo samozaposlene osebe na podlagi pogodbe, ali delo pod nadzorom in vodstvom zunanjih izvajalcev, podizvajalcev ali dobaviteljev, ne glede na plačilo in ne glede na to, ali se je razmerje že končalo ali se šele vzpostavlja s postopkom zaposlovanja ali pogajanja pred podpisom pogodbe;
9. »delovno okolje« je sedanje ali preteklo delovno in podobno razmerje v zasebnem ali javnem sektorju, v okviru katerega posameznik pridobi informacije o kršitvi in v okviru katerega bi lahko tak posameznik utrpel povračilne ukrepe, če bi tako kršitev prijavil;
10. »oseba, ki jo prijava zadeva« je fizična ali pravna oseba, ki je v prijavi ali javnem razkritju navedena kot oseba, ki jo prijavitelj bremeni kršitve ali je s to osebo povezana;
11. »posrednik« je fizična oseba, ki pomaga prijavitelju v postopku prijave v delovnem okolju in katere pomoč bi morala biti zaupna;
12. »povezane osebe« so osebe, ki so ali bi lahko utrpele povračilne ukrepe v delovnem okolju zaradi povezave s prijaviteljem, 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;
13. »nadaljnje ukrepanje« je vsak ukrep, ki ga sprejme zaupnik za prejem notranje prijave, uradna oseba organa za zunanjo prijavo ali Komisija za preprečevanje korupcije, da se oceni točnost navedb iz prijave in po potrebi obravnava prijavljena kršitev, vključno z ukrepi, kot so obveščanje osebe, pristojne za nadaljnje ukrepanje pri delodajalcu, notranja preiskava, inšpekcijski nadzor, naznanitev kaznivega dejanja, izterjava sredstev ali zaključek postopka;
14. »povratne informacije« so informacije, ki se zagotovijo prijavitelju o obravnavi prijave, predvidenem ali sprejetem nadaljnjem ukrepanju in o razlogih za tako nadaljnje ukrepanje;
15. »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.

(2) V tem zakonu uporabljeni izrazi, ki se nanašajo na osebe in so zapisani v moški slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za ženski in moški spol.

2. poglavje – Pogoji za zaščito prijavitelja

5. člen
(prijavitelj in pogoji za zaščito)

- (1) Prijavitelj je fizična oseba, ki prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvi, pridobljene v njegovem delovnem okolju (v nadaljnjem besedilu: prijavitelj).
- (2) Prijavitelj je do zaščite po tem zakonu upravičen, če je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične ter je podal notranjo prijavo v skladu z 8. členom tega zakona, zunanjo prijavo v skladu z 13. členom tega zakona ali javno razkril informacije o kršitvah v skladu s 18. členom tega zakona.
- (3) Prijavitelj do zaščite po tem zakonu ni upravičen, če je prijavo podal dve leti ali več po prenehanju kršitve.
- (4) Do zaščite po tem zakonu so upravičeni tudi posredniki in povezane osebe, če je verjetno, da so ali bi lahko bili zaradi povezanosti s prijaviteljem zoper njih uvedeni povračilni ukrepi.
- (5) 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, ustreznim institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije, so upravičene do zaščite po tem zakonu pod enakimi pogoji kot osebe, ki podajo zunanjo prijavo.
- (7) Prijavitelj, ki je naznanil kaznivo dejanje policiji ali državnemu tožilstvu, je upravičen do zaščite v skladu z določbami 19. do 25. člena tega zakona, ki jo zagotavlja Komisija za preprečevanje korupcije.

3. poglavje – Skupne določbe glede prijave

6. člen
(prepoved razkritja identitete in zaupnost)

- (1) Identitete prijavitelja brez njegovega izrecnega soglasja ni dovoljeno razkriti nikomur, razen zaupniku in organu za zunanjo prijavo. 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 iz prejšnjega odstavka razkriti tudi, kadar to zahteva državni tožilec, če je to potrebno zaradi preiskovanja kaznivih dejanj, ali sodišče, če je to potrebno zaradi sodnih postopkov, vključno s sodnimi postopki zaradi zaščite pravice osebe, ki jo prijava zadeva.
- (3) V primeru razkritja identitete iz prejšnjega odstavka je treba pred tem pisno obvestiti prijavitelja o nameravanem razkritju z navedbo razlogov za razkritje, razen če državni tožilec ali sodišče oceni, da bi takšno obvestilo ogrozilo povezane preiskave ali sodne postopke.
- (4) Ne glede na določbe prvega in drugega odstavka tega člena ni dovoljeno razkriti identitete prijavitelja, če bi razkritje ogrozilo življenje ali resno ogrozilo javni interes ali varnost in obrambo države.
- (5) Delodajalec ne sme ugotavljati identitete prijavitelja.

(6) Za dokumente in drugo gradivo v zvezi s prijavo, se do zaključka postopka ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Podatki o identiteti prijavitelja tudi po zaključku postopka s prijavo niso informacija javnega značaja. Ta določba velja tudi v primeru, ko je dokumentarno gradivo odstopljeno drugemu organu v pristojno obravnavo.

(7) Zavezanec za vzpostavitev notranje poti za prijavo iz 9. člena tega zakona in organ za zunanjo prijavo iz 14. člena tega zakona, ki prejmeta informacijo o kršitvi, ki vključuje poslovno skrivnost ali drugo zakonsko določeno tajnost, lahko te podatke uporabljata ali razkrivata le v okviru nadaljnjega ukrepanja.

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

(1) Prijavo se evidentira v evidenci prijav na način, da se upošteva prepoved razkritja identitete in zaupnosti iz prejšnjega člena.

(2) Ustna prijava se evidentira z natančnim zapisom njene vsebine. Ustna prijava se lahko s soglasjem prijavitelja tudi posname. Če je prijava podana po telefonu, se lahko s soglasjem prijavitelja dokumentira s posnetkom klica. Prijavitelju se omogoči, da preveri, popravi in s svojim podpisom potrdi zapis ustne prijave, če to želi.

(3) Evidenca prijav vsebuje podatke o prijavitelju, o osebi, ki jo prijava zadeva in o osebah, ki lahko pomagajo pri preiskavi prijavljene kršitve (osebno ime ali psevdonim, poštni naslov, e-poštni naslov, telefonsko številko in druge naslove za kontaktiranje), gradivo, ki so ga predložile navedene osebe, in gradivo, ki je nastalo v postopku obravnave prijave, vključno s posnetkom klica ali pogovora in zaznamkom iz prejšnjega odstavka. Osebe, ki obravnavajo prijavo in ki so pooblaščenice za odpravo kršitev, smejo za ta namen obdelovati osebne podatke, ki so potrebni za preiskovanje kršitve, za obvladovanje posledic kršitve in za odpravo kršitve ter zaščito prijavitelja.

(4) Če drug zakon ne določa drugače, se podatki v evidenci prijav hranijo pet let po zaključku postopka. Po poteku roka hrambe se podatki uničijo.

(5) Osebni podatki, za katere je očitno, da niso potrebni za obravnavo prijave, se ne zbirajo. Če se takšni podatki zberejo pomotoma, se izbrišejo brez nepotrebne odlašanja.

4. poglavje – Notranja prijava

8. člen **(notranja prijava)**

Prijavitelj informacijo o kršitvi poda z uporabo notranje poti za prijavo, razen kadar ta zakon določa drugače.

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

(1) Notranja pot za prijavo se vzpostavi tako, da se določi poseben elektronski naslov, telefonska številka ali drugi kontaktni podatki za prejem prijav, ukrepe za preprečitev razkritja identitete prijavitelja ter imenuje zaupnika za obravnavo notranjih prijav.

(2) Zavezanci za vzpostavitev notranje poti za prijavo so subjekti v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi (v nadaljnjem besedilu: zavezanec).

(3) Ne glede na prejšnji odstavek, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi subjekti z manj kot 50 zaposlenimi, vendar najmanj 10 zaposlenimi, če svojo glavno registrirano dejavnost opravljajo na področju zdravstva ali na področjih zbiranja, prečiščevanja in distribucije vode, ravnanja z odplakami, področjih zbiranja in odvoza odpadkov ter ravnanja z njimi in pridobivanje sekundarnih surovin ter na področjih saniranja okolja in drugega ravnanja z odpadki in organizacije na področju visokega šolstva.

(4) Ne glede na število zaposlenih, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, vladne službe, javne agencije, Urad predsednika Republike Slovenije, sodišča, Državno odvetništvo Republike Slovenije, državna tožilstva, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije ter samoupravne lokalne skupnosti.

(5) Ne glede na drugi odstavek tega člena, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi subjekti v zasebnem sektorju, z manj kot 50 zaposlenimi, če tako določajo drugi zakoni, s katerimi se prenašajo akti Evropske unije ali neposredno veljavni predpisi Evropske unije iz delov I.B in II Priloge Direktive 2019/1937/EU.

(6) Zavezanci za vzpostavitev notranje poti za prijavo iz drugega do petega odstavka tega člena izmed zaposlenih imenujejo eno ali več zaupanja vrednih oseb ali notranjo organizacijsko enoto za prejem in obravnavo notranjih prijav (v nadaljnjem besedilu: zaupnik). Zavezanci lahko za prejem in evidentiranje prijav določijo tudi administrativno osebje ali informacijsko podprt način prejema in evidentiranja prijav.

(7) Samoupravne lokalne skupnosti, ki so ustanovile skupno občinsko upravo skladno z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, lahko vzpostavijo skupno notranjo pot za prijavo, ki jo upravlja skupna občinska uprava, vsaka občina s 50 ali več zaposlenimi pa mora imenovati svojega zaupnika.

(8) Zavezanci iz zasebnega sektorja, z manj kot 250 zaposlenimi, si lahko delijo sredstva za prejetje prijav in preiskave prijavljenih kršitev.

(9) Vrhovno sodišče Republike Slovenije vzpostavi skupno notranjo pot za prijavo za sodišča, Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije pa za državna tožilstva.

(10) Zavezanec določi tak postopek obravnave prijave, ki omogoča popolnost, celovitost in zaupnost informacij ter nepooblaščenim osebam zavezanca prepreči dostop do vsebine prijav, podatkov o prijavitelju in povezanih osebah ter o osebah, ki jih prijava zadeva.

(11) Zavezanec sprejme notranji akt v katerem opiše notranjo pot za prijavo in opredeli zlasti:

- zaupnika, po potrebi pa tudi administrativno osebje oziroma informacijsko podprt način prejema in evidentiranja prijav;
- elektronski naslov, telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav;
- postopek prejema notranje prijave in njene obravnave;
- ukrepe za preprečitev dostopa nepooblaščenim osebam do informacij o prijavitelju in drugih vsebin iz evidence prijav;

- obveščanje notranjih organizacijskih enot, odgovornih za odpravo kršitve, način seznanitve vodstva o obravnavi prijave;
- način informiranja zaposlenih in drugih oseb v delovnem okolju zavezanca o vsebinah iz dvanajstega odstavka tega člena.

(12) Zavezanec zagotovi enostavno in pregledno dostopne informacij o načinu uporabe notranjih poti za prijavo in o notranjem aktu iz prejšnjega odstavka. Prav tako zagotovi informacije o postopkih za zunanjo prijavo organom za zunanjo prijavo in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske unije.

(13) Zavezanec do 1. marca tekočega leta za prejšnje leto Komisiji za preprečevanje korupcije poroča o številu prejetih prijav, v poročilu pa navede tudi podatek o zaupniku.

10. člen **(naloge zaupnika)**

(1) Zaupnik preizkusi in obravnava prijavo kršitve.

(2) Zaupnik prijavitelju, ki ni anonimen, poda informacije o zaščiti po tem zakonu, o postopkih za zunanjo prijavo organom za zunanjo prijavo in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske Unije ter o nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju zaščite prijaviteljev.

(3) Zaupnik prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov, nudi informacije o pravnih možnostih in mu pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov tako, da mu izda potrdilo o vloženi prijavi, zagotovi dokazila iz postopka s prijavo, ki jih prijavitelj potrebuje v nadaljnjih postopkih v zvezi s povračilnimi ukrepi in podobno. Zaupnik se lahko glede zaščitnih ukrepov posvetuje s Komisijo za preprečevanje korupcije.

(4) Zaupnik sodeluje z organom za zunanjo prijavo, kadar je to potrebno zaradi obravnave prijave pred zaupnikom ali organom za zunanjo prijavo.

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

(1) Zaupnik po prejemu prijave to evidentira v skladu s 7. členom tega zakona in preizkusi, ali so podani naslednji pogoji za njeno obravnavo:

- da jo je podala fizična oseba;
- da se nanaša na informacije o kršitvi predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji, in jih je prijavitelj pridobil v svojem delovnem okolju;
- da prijavljene informacije o kršitvah niso očitno lažne;
- da jo je prijavitelj podal pred potekom dveh let po prenehanju kršitve.

(2) Zaupnik prijave ne obravnava, če niso podani pogoji iz prejšnjega odstavka, ali če oceni, da obravnava ne bi bila smotrna, ker posledice kršitve niso nastale, ne obstojijo več ali pa so te neznatne.

(3) Zaupnik v sedmih dneh od njenega prejema preizkusi prijavo in če so podani pogoji za njeno obravnavo iz prejšnjega odstavka, prijavitelju izda potrdilo o sprejemu prijave, ki vključuje datum in čas prejema.

(4) Če zaupnik ugotovi, da pogoji za obravnavo prijave iz prvega odstavka tega člena niso izpolnjeni, prijavitelja v roku iz prejšnjega odstavka seznaniti z razlogi, zaradi katerih prijave ne bo obravnaval.

(5) Če je prijavitelj anonimen, se določbi drugega in tretjega odstavka tega člena uporabljata, če je prijavitelj opredelil, kam naj se pošlje potrdilo o sprejemu prijave oziroma seznanitev z razlogi zaradi katerih prijave ne bo sprejel v obravnavo.

(6) Če zaupnik ugotovi, da pogoji za obravnavo prijave niso podani, lahko kljub temu na lastno pobudo ukrene kar meni, da je potrebno za odpravo kršitve, če tako oceni zaradi teže posledic kršitve. Pri tem varuje identiteto prijavitelja v skladu s 6. členom tega zakona.

12. člen **(obravnavo notranje prijave)**

(1) Zaupnik obravnava prijavo skrbno, zaupno in samostojno ter pri tem ni vezan na kakršnakoli navodila.

(2) Zaupnik pridobi informacije, zlasti od prijavitelja in osebe na katero se prijava nanaša, ki so potrebne za oblikovanje predlogov ukrepov, ki so usmerjeni v prenehanje kršitve, odpravo posledic kršitve ali preprečevanje bodoče kršitve.

(3) Zaupnik s predlogi ukrepov iz drugega odstavka seznaniti osebe ali notranje organizacijske enote, ki so odgovorne za odpravo kršitve, če za njihovo odpravo ni pristojen sam, in jim predlaga izvedbo notranje preiskave, uveljavljanje zahtevka za povračilo škode zaradi kršitve, naznanitev kaznivega dejanja ali drugih ukrepov za prenehanje kršitve, odpravo posledic kršitve ali ukrepov za preprečevanje bodoče kršitve.

(4) Zaupnik praviloma obravnava prijave po vrstnem redu prejema. Zavezanec lahko v notranjem aktu iz enajstega odstavka 9. člena tega zakona določi tudi prednostno obravnavo prijav glede na težo ali posledico kršitve.

(5) Zaupnik zaključi obravnavo prijave v treh mesecih od njenega prejema s poročilom, v katerem navede zlasti ali je prijava utemeljena, predlagane in izvedene ukrepe za prenehanje, odpravo posledic ali preprečevanje bodoče kršitve, svoje ugotovitve o uspešnosti izvedbe predlaganih ukrepov ter morebitne predlagane in izvedene ukrepe za zaščito prijavitelja.

(6) Zaupnik ob upoštevanju zaščite identitete prijavitelja z ugotovitvami iz poročila seznaniti vodstvo zavezanca.

(7) Zaupnik ob zaključku obravnave prijave oziroma v treh mesecih od prejema prijave prijavitelja obvesti o utemeljenosti prijave, predlaganih in izvedenih ukrepih, izidu postopka oziroma o stanju postopka z notranjo prijavo, če postopki za odpravo kršitev po poteku treh mesecev še niso zaključeni. Ustno obvestilo se evidentira z zaznamkom v evidenci prijav.

(8) Če je prijavitelj anonimen, se določba prejšnjega odstavka uporablja, če je prijavitelj opredelil, kam naj se pošlje obvestilo iz prejšnjega odstavka.

(9) V postopku z notranjo prijavo se določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, ne uporabljajo.

5. poglavje – Zunanja prijava

13. člen (zunanja prijava)

Prijavitelj informacijo o kršitvi poda neposredno z uporabo zunanje poti za prijavo, če notranje prijave ni mogoče učinkovito obravnavati, ali če prijavitelj meni, da v primeru notranje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov.

14. člen (organi za zunanjo prijavo)

Organi za zunanjo prijavo so:

1. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve,
2. Agencija za trg vrednostnih papirjev,
3. Agencija za varstvo konkurence,
4. Agencija za varnost prometa,
5. Agencija za zavarovalni nadzor,
6. Banka Slovenije,
7. Državna revizijska komisija,
8. Finančna uprava,
9. Tržni inšpektorat,
10. Urad za preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma,
11. Informacijski pooblaščenec,
12. Inšpekcija za informacijsko varnost,
13. Inšpekcija za sevalno in jedrsko varnost,
14. Inšpekcija za varstvo pred sevanji,
15. Inšpekcija za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin,
16. Inšpektorat za delo,
17. Inšpektorat za javni sektor,
18. Inšpektorat za okolje in prostor,
19. Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke,
20. Služba vlade za regionalni razvoj in kohezijo in organi nadzora v skladu s predpisi, ki urejajo porabo sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji,
21. Zdravstveni inšpektorat in
22. Komisija za preprečevanje korupcije.

15. člen
(obveznosti organa za zunanjo prijavo)

- (1) Organ za zunanjo prijavo imenuje eno ali več uradnih oseb za zunanjo prijavo.
- (2) Organ za zunanjo prijavo sprejme notranji akt v katerem opiše zunanjo pot prijave in opredeli zlasti:
1. uradno osebo za zunanjo prijavo, po potrebi pa tudi administrativno osebje in informacijsko podprt način prejema in evidentiranja prijav;
 2. elektronski naslov, telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav;
 3. postopek sprejema in obravnave zunanje prijave;
 4. ukrepe za preprečitev dostopa nepooblaščenih oseb do informacij o prijavitelju in vsebine evidence prijav.
- (3) Organ za zunanjo prijavo izdelava oceno učinkovitosti notranjih postopkov prejema prijav in nadaljnjega ukrepanja, v kateri opredeli tudi tveganja za razkritje identitete prijavitelja. Organ za zunanjo prijavo oceno notranjih postopkov posodablja vsaka tri leta, pri tem pa upošteva svoje izkušnje kot tudi izkušnje drugih organov ter ustrezno prilagodi svoje postopke.
- (4) Organi za zunanjo prijavo do 1. marca tekočega leta za prejšnje leto Komisiji za preprečevanje korupcije poročajo o številu prijav, o številu anonimnih prijav, o številu obravnavanih kršitev s sprejetimi ukrepi, o številu obravnavanih povračilnih ukrepov, o oceni finančne škode, če je ugotovljena, ter o izterjanih zneskih po preiskavah in postopkih v zvezi s prijavljenimi kršitvami.
- (5) Organ za zunanjo prijavo na svojih spletnih straneh objavi vsaj naslednje informacije:
1. organe za zunanjo prijavo iz 14. člena tega zakona;
 2. kontaktne podatke uradnih oseb za zunanjo prijavo ter naslov za zunanjo prijavo (na primer elektronski naslov, telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav z navedbo, ali se telefonski pogovori snemajo);
 3. postopek prijave kršitve in obravnave zunanje prijave, vključno z naborom možnih nadaljnjih ukrepov po prijavi;
 4. pogoje za uveljavljanje pravice do zaščite;
 5. ukrepe za zaščito identitete in zaupnosti ter informacije o obdelavi osebnih podatkov;
 6. pojasnilo v zvezi s prepovedjo povračilnih ukrepov, informacije o podpornih ukrepih in pristojnostih Komisije za preprečevanje korupcije ter o pravnih sredstvih in postopkih za zaščito pred povračilnimi ukrepi;
 7. pogoje, pod katerimi je prijavitelj zaščiten pred odgovornostjo za kršitev zaupnosti.

16. člen
(obravnavo zunanje prijave)

- (1) Prijavitelj poda zunanjo prijavo organu za zunanjo prijavo, ki je pristojen za obravnavo prijavljene kršitve glede na njegove pristojnosti in naloge.
- (2) Če na področju, na katero se nanaša prijavljena kršitev, ni organa za zunanjo prijavo, prijavitelj poda prijavo Komisiji za preprečevanje korupcije, ki s prijavo postopa po tretjem odstavku tega člena.
- (3) Kadar zunanjo prijavo prejme Komisija za preprečevanje korupcije ali organ za zunanjo prijavo, ki za obravnavo prijavljene kršitve ni pristojen, jo odstopi v obravnavo organu, pristojnemu za obravnavo kršitve. Pri tem varuje identiteto prijavitelja v skladu s 6. členom tega zakona.
- (4) Če organ, ki mu je bila prijava v skladu s prejšnjim odstavkom odstopljena v pristojno obravnavo, ni organ za zunanjo prijavo, je za zaščito prijavitelja v skladu s 17. členom tega zakona pristojna Komisija za preprečevanje korupcije.
- (5) Organ za zunanjo prijavo prijavitelju v sedmih dneh od prejema prijave potrdi njen sprejem, razen če prijavitelj izrecno zahteva drugače ali če organ za zunanjo prijavo oceni, da bi potrditev sprejema prijave lahko ogrozila varstvo identitete prijavitelja. Organ za zunanjo prijavo ravna enako tudi v primeru anonimnega prijavitelja, če ta opredeli, kam naj se potrdilo pošlje.
- (6) Organ za zunanjo prijavo obravnava prijavo v skladu s svojimi pristojnostmi, na način in po postopku, ki so opredeljeni v področnih predpisih. Pri tem varuje identiteto prijavitelja v skladu s 6. členom tega zakona.
- (7) Zunanjo prijavo v organu za zunanjo prijavo obravnava oseba, pristojna za obravnavo po področnih predpisih, v primeru iz 17. člena tega zakona pa uradna oseba za zunanjo prijavo.
- (8) Prijava z uporabo zunanje poti za prijavo, ki je podana po poteku dveh let od prenehanja kršitve, se ne obravnava po tem zakonu.
- (9) Če je prijavitelj podal predhodno notranjo prijavo lahko organ za zunanjo prijavo sodeluje z zaupnikom ter pridobiva informacije o obravnavi notranje prijave.
- (10) Organ za zunanjo prijavo prijavitelja obvesti o zaključku in izidu postopka. Če postopek po poteku treh mesecev še ni zaključen, organ za zunanjo prijavo prijavitelja obvesti o stanju postopka, zlasti o predvidenih ali sprejetih ukrepih. Ustno obvestilo se evidentira z zaznamkom v evidenci prijav. Organ za zunanjo prijavo ravna enako tudi v primeru anonimnega prijavitelja, če ta opredeli, kam naj se potrdilo pošlje.

17. člen
(zaščita prijavitelja pri obravnavi zunanje prijave)

- (1) Če pristojni organ pri obravnavi prijave oceni, da je potrebna zaščita prijavitelja zaradi tveganja povračilnih ukrepov, ki ga zatrjuje prijavitelj ali to izhaja iz okoliščin prijave ali če je do poskusa ali uvedbe povračilnega ukrepa že prišlo, prijavo dodeli uradni osebi za zunanjo prijavo, ki prijavitelju svetuje o zaščiti prijavitelja po določbah 7. poglavja tega zakona.

(2) Uradna oseba za zunanjo prijavo prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov, svetuje o pravnih možnostih in mu v okviru svojih pristojnosti pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov, na primer tako, da mu izda potrdilo o vloženi prijavi ali zagotovi dokazila iz postopka s prijavo, ki ga prijavitelj potrebuje v drugem postopku.

(3) Uradna oseba za zunanjo prijavo se lahko glede zaščitnih ukrepov posvetuje s Komisijo za preprečevanje korupcije. Če uradna oseba za zunanjo prijavo oceni, da je to potrebno, lahko Komisiji za preprečevanje korupcije ob soglasju prijavitelja predlaga, da prevzame zaščito prijavitelja.

6. poglavje – Javno razkritje kršitev

18. člen (javno razkritje kršitev)

(1) Prijavitelj, ki javno razkrije informacije o kršitvi, je upravičen do zaščite po tem zakonu:

- če je najprej podal notranjo ali zunanjo prijavo, pa v treh mesecih ni bil sprejet noben ukrep za odpravo kršitve, ali
- če ima utemeljene razloge za domnevo, da lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes, zlasti pa nevarnost za življenje, javno zdravje in varnost, ali če obstaja tveganje nepopravljive škode, ali da v primeru zunanje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov, ali pa je zaradi posebnih okoliščin primera le malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana, zlasti ko bi se dokazi lahko skrili ali uničili ali ko bi se organ za zunanjo prijavo nedovoljeno dogovarjal s storilcem kršitve ali je vpleten v kršitev.

(2) Določbe prejšnjega odstavka se ne uporabljajo za primere, ko zaščito prijavitelja kot vira informacij za novinarja posebej ureja zakon, ki ureja medije, razen če so določbe tega zakona za prijavitelja ugodnejše.

7. poglavje – Zaščita prijaviteljev

19. člen (prepoved povračilnih ukrepov)

(1) Prepovedani so vsakršni povračilni ukrepi zoper prijavitelja, zlasti pa:

1. odpoved delovnega razmerja;
2. suspenz pogodbe o zaposlitvi;
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. šikaniranje, prisila, ustrahovanje, nadlegovanje ali izobčenje in pomanjkljiva zaščita dostojanstva pred takim ravnanjem drugih oseb;
9. diskriminacija, slabša ali nepravilna 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;
17. sprožanje zlonamernih postopkov proti prijavitelju.

(2) Kot povračilni ukrep se štejeta tudi grožnja s povračilnim ukrepom ali poskus povračilnega ukrepa.

20. člen **(zaščitni in podporni ukrepi)**

(1) Zaščitni ukrepi po tem zakonu so ukrepi, ki se zagotavljajo prijaviteljem glede na vrsto povračilnih ukrepov, zlasti pa:

- prepoved razkritja identitete prijavitelja in zaupnost (6. člen);
- izključitev odgovornosti prijavitelja (21. člen);
- sodno varstvo in začasne odredbe v primeru povračilnih ukrepov (22. člen);
- brezplačna pravna pomoč (23. člen);
- nadomestilo za primer brezposelnosti (24. člen);
- psihološka podpora (25. člen) ter
- podporni ukrepi po drugem, tretjem in četrtem odstavku tega člena.

(2) Komisija za preprečevanje korupcije prijavitelju na njegovo zahtevo za namen uveljavljanja zaščitnih ukrepov izda potrdilo o upravičenosti do zaščite po tem zakonu. Za namen izdaje

potrdila lahko pridobiva potrebne podatke od zaupnika, uradne osebe za zunanjo prijavo ali subjekta javnega ali zasebnega sektorja, ki je obravnaval prijavo.

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

(4) 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, zastopanje v postopkih zaradi povračilnih ukrepov ali psihološko podporo prijaviteljem.

21. člen **(izključitev odgovornosti glede razkritja)**

(1) Prijavitelj, ki informacije o kršitvah prijavi ali javno razkrije v skladu s tem zakonom, ne krši nobene omejitve ali prepovedi glede razkritja informacij in ne nosi nobene odgovornosti, povezane s takšno prijavo ali javnim razkritjem, pod pogojem, da ni podal lažne prijave in je na podlagi utemeljenih razlogov menil, 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 razkritja informacij, določenih s predpisi na področju varovanja 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 prijavitelj prijavi ali razkrije 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) V morebitnih postopkih zoper prijavitelja zaradi obrekovanja, kršitve avtorskih pravic, kršitve zaupnosti informacij v skladu s prvim do četrtem odstavkom tega člena, kršitve pravil o varstvu podatkov ali odškodninskih zahtevkov, prijavitelj ne nosi nobene odgovornosti zaradi prijav ali javnih razkritij na podlagi tega zakona in 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.

22. člen **(sodno varstvo)**

(1) Prijavitelj lahko zaradi povračilnih ukrepov iz 19. člena uveljavlja sodno varstvo pred pristojnim sodiščem.

(2) Če prijavitelj v postopku za izdajo začasne odredbe izkaže, da je pred povračilnim ukrepom podal prijavo, se šteje, da je podana nevarnost, da bo uveljavitev terjatve onemogočena ali precej otežena.

(3) Postopek iz prvega in drugega odstavka tega člena je nujen.

(4) Prijavitelj je v postopkih iz prvega in drugega odstavka tega člena oproščen plačila sodnih taks.

(5) V postopkih pred sodiščem ali drugim organom se v zvezi s škodo, ki jo je utrpel prijavitelj, domneva, da je škoda posledica povračilnega ukrepa 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 ukrep, dokazati, da je bil ta ukrep zakonit in primeren, in ni bil povezan s prijavo.

(6) Vrhovno sodišče do 1. marca tekočega leta za prejšnje leto Komisiji za preprečevanje korupcije poroča o številu novih postopkov iz prvega in drugega odstavka tega člena, o številu pravnomočno zaključenih postopkov in o vrsti odločitve sodišča.

23. člen **(brezplačna pravna pomoč)**

(1) Do brezplačne pravne pomoči po tem zakonu je upravičen prijavitelj v sodnih postopkih, ki jih zoper delodajalca sproži zaradi povračilnih ukrepov, ali v sodnih postopkih, ki jih kot povračilni ukrep zoper prijavitelja sproži delodajalec, ali v sodnih postopkih, ki so v zvezi z njegovo prijavo, če izkaže, da je pred povračilnim ukrepom podal prijavo po tem zakonu.

(2) Prijavitelj je do brezplačne pravne pomoči upravičen ne glede na določbe o materialnem položaju prosilca ter ne glede na prvo in tretjo alinejo 8. člena ter prvi odstavek 24. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči.

(3) Pristojni organ za brezplačno pravno pomoč prednostno obravnava prošnje, vložene po tem zakonu.

24. člen **(nadomestilo za primer brezposelnosti)**

(1) Če je delodajalec prekinil delovno razmerje, prijavitelj pa uveljavlja sodno varstvo po 22. členu tega zakona, lahko prijavitelj uveljavlja tudi nadomestilo za primer brezposelnosti v skladu z zakonom, ki ureja trg dela, ne glede na tam določene pogoje, če izkaže, da je pred povračilnim ukrepom podal prijavo po tem zakonu. V takem primeru je upravičen do nadomestila za primer brezposelnosti in plačila prispevkov za obvezna socialna zavarovanja, tudi zaradi delodajalčeve redne odpovedi, podane delavcu iz krivdnega razloga, in sicer za čas do pravnomočne odločitve sodišča glede zahtevka za sodno varstvo zaradi povračilnega ukrepa iz 19. člena tega zakona.

(2) Če je bilo nadomestilo za primer brezposelnosti izplačano na podlagi tega člena, o čemer je prejemnik nadomestila dolžan obvestiti sodišče, sodišče v postopku iz 22. člena tega zakona odloči, da stranka, ki v postopku ni uspela, vrne nadomestilo, izplačano do pravnomočne odločitve sodišča.

25. člen **(psihološka podpora)**

Če prijavitelj potrebuje psihološko podporo zaradi povračilnih ukrepov, lahko Komisija za preprečevanje korupcije na njegovo pobudo, pobudo zaupnika ali uradne osebe za zunanjo prijavo predlaga obravnavo v psihiatrični ambulanti. Predlog obravnave se pošlje predstojniku psihiatrične ambulante. Psihološko podporo prijavitelju zagotavljajo izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki izvajajo dejavnost psihiatrije v mreži javne zdravstvene službe (psihiatrična ambulanta).

8. poglavje – Pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije

26. člen

(pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije)

Komisija za preprečevanje korupcije ima naslednje pristojnosti po tem zakonu:

1. svetuje prijavitelju, ki je bil deležen povračilnih ukrepov o pravnih možnostih in mu v okviru svojih pristojnosti pomaga v upravnih in sodnih postopkih zaradi povračilnih ukrepov po notranji ali zunanji prijavi oziroma javnem razkritju;
2. nudi podporne in zaščitne ukrepe prijavitelju v skladu z 20. členom tega zakona;
3. zagotavlja celovite informacije in nasvete po tem zakonu, zlasti v zvezi s postopki in pravnimi sredstvi, ki so na voljo prijavitelju za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter informacije o pravicah osebe, ki jo prijava zadeva, na način, da so enostavno dostopni javnosti in brezplačni;
4. nudi pomoč zaupniku in uradni osebi za zunanjo prijavo, kadar nudita zaščito prijavitelju pred povračilnimi ukrepi v skladu s tretjim odstavkom 10. člena in z drugim odstavkom 17. člena tega zakona;
5. svetuje in nudi pomoč zavezancem in organom za zunanjo prijavo pri vzpostavitvi poti za prejem notranje in zunanje prijave;
6. oblikuje sistemska pojasnila v zvezi s tem zakonom;
7. na podlagi letnih poročil zaupnikov iz trinajstega odstavka 9. člena tega zakona, organov za zunanjo prijavo iz četrtega odstavka 15. člena tega zakona, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije iz šestega odstavka 22. člena tega zakona ter svojih evidenc o postopkih s prijavitelji do vsakega 1. aprila tekočega leta za preteklo leto pripravi skupno letno poročilo, ki vsebuje statistične podatke o obravnavi prijav kršitev po tem zakonu, po organih za zunanjo prijavo ter po dejavnosti, in ga objavi na svoji spletni strani. Komisija za preprečevanje korupcije pri pripravi poročila upošteva kriterije za poročanje Evropski komisiji.

9. poglavje – Prekrškovni organi in kazenske določbe

27. člen

(prekrškovni organi)

(1) Komisija za preprečevanje korupcije je pristojna za vodenje in odločanje v postopku o prekršku v primeru iz 29. člena ter v primerih iz 28., 30. in 31. člena tega zakona:

1. če obravnava zunanjo prijavo;
2. če se kršitev nanaša na notranjo prijavo in v tej zadevi ni bila podana zunanja prijava organu za zunanjo prijavo;

3. če je bila prijava podana institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske Unije ali

4. če je prijavitelj naznanil kaznivo dejanje policiji ali državnemu tožilstvu.

(2) Organi za zunanjo prijavo so pristojni za vodenje in odločanje v postopku o prekršku v primerih iz 28., 30. in 31. člena tega zakona, če obravnavajo zunanjo prijavo.

28. člen **(prekršek prijavitelja)**

Z globo od 400 do 1.200 eurov se za prekršek kaznuje posameznik, ki je v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena naklepno prijavil ali javno razkril lažne informacije.

29. člen **(sistemski prekrški)**

(1) Z globo od 2.000 do 4.000 eurov se za prekršek kaznuje 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. ni imenovala zaupnika ali organizacijske enote za prejem notranje prijave v skladu s prvim odstavkom 9. člena;
2. v notranjem aktu ni opisala poti prijave v skladu z enajstim odstavkom 9. člena ali drugim odstavkom 15. člena tega zakona;
3. v roku iz trinajstega odstavka 9. člena ali četrtega odstavka 15. člena ni poročala Komisiji za preprečevanje korupcije.

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

(3) Z globo od 500 do 4.000 eurov se za prekršek iz prvega odstavka tega člena kaznuje odgovorna oseba pravne osebe, odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ali odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti.

30. člen **(lažji prekrški)**

(1) Z globo od 2.000 do 4.000 eurov se za prekršek kaznuje 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. v nasprotju s petim odstavkom 6. člena ugotavlja identiteto prijavitelja;
2. v nasprotju z drugim odstavkom 19. člena grozi ali poskusi izvesti povračilni ukrep.

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

(3) Z globo od 500 do 4.000 eurov se za prekršek iz prvega odstavka tega člena kaznuje odgovorna oseba pravne osebe, odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ali odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti.

31. člen (težji prekrški)

(1) Z globo od 20.000 do 40.000 eurov se za prekršek kaznuje pravna oseba, če se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa z globo od 30.000 do 60.000 eurov, če:

1. v nasprotju s prvim, drugim ali četrtem odstavkom 6. člena razkrije podatke o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku;
2. v nasprotju s prvim odstavkom 19. člena izvede povračilni ukrep.

(2) Z globo od 20.000 do 40.000 eurov se za prekršek iz prejšnjega odstavka kaznuje samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost.

(3) Z globo od 1.000 do 5.000 eurov se za prekršek iz prvega odstavka tega člena kaznuje odgovorna oseba pravne osebe, odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ali odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti.

(4) Z globo od 400 do 1.200 eurov se za prekršek iz 1. točke prvega odstavka tega člena kaznuje posameznik.

32. člen (višina globe v hitrem prekrškovnem postopku)

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.

10. poglavje – Prehodne in končne določbe

33. člen (roki za vzpostavitev poti za prijavo)

(1) Zavezanci v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo 250 ali več zaposlenih in zavezanci v javnem sektorju vzpostavijo poti za notranjo prijavo v skladu z 9. členom tega zakona v 90 dneh od uveljavitve tega zakona.

(2) Zavezanci v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo do 249 zaposlenih, vzpostavijo poti za notranjo prijavo v skladu z 9. členom tega zakona do 17. 12. 2023.

(3) Organi za zunanjo prijavo vzpostavijo poti za zunanjo prijavo v skladu s 15. členom tega zakona v 60 dneh od uveljavitve tega zakona.

(4) Komisija za preprečevanje korupcije vzpostavi informacijski sistem za poročanje v skladu s trinajstim odstavkom 9. in četrtem odstavkom 15. člena tega zakona v 1 letu od uveljavitve tega zakona.

34. člen

(sprememba določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije)

V Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb) se 24. člen črta, 25. člen pa spremeni tako, da se glasi: »Če je prijavitelju treba zagotoviti zaščito zaradi povračilnih ukrepov, povezanih s prijavo po 23. členu tega zakona, se uporabljajo določbe 7., 8. in 9. poglavja Zakona o zaščiti prijaviteljev.«.

35. 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 prijave kršitev vsebujejo 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 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)

Zakon velja tako za javni kot za zasebni sektor. Javni sektor je k varovanju prijaviteljev sicer že zavezan z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije⁵⁵ (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.⁵⁶ 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 v takem primeru uporablja le v delu, v katerem drugi predpisi določenih vprašanj ne urejajo.

V področje uporabe tega zakona sodijo kršitve vseh predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kar vključuje v Direktivi 2019/1937 navedena področja prava Evropske unije, na katera se nanaša direktiva in so navedena v prilogi k direktivi.

Drugi odstavek določa, da zakon ne posega v uporabo Zakona o kazenskem postopku in Zakon o tajnih podatkih. To pomeni, da ureditev v teh predpisih ostaja v veljavi nespremenjena.

K 4. členu (pomen izrazov)

Predlagani 4. člen v prvem odstavku določa pomene izrazov, ki jih uporablja zakon, in ki so ustrezno usklajeni tudi s pomeni izrazov v direktivi. Pomen posameznih izrazov je ustrezno prilagojen nacionalnemu pravnemu okviru.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

⁵⁶ Glej na primer 160. člen Zakona o bančništvu (ZBan-3; Uradni list RS, št. 92/2021) in 280.a člen Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-1; Uradni list RS, št. 93/15, 9/19 in 102/20).

Izraz »delovno in podobno razmerje« 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 opredeljena kot kršitev predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji. Gre za predpise, ki za kršitve določajo sankcije kot tudi tiste, ki za kršitve ne predpisujejo sankcij (vsi predpisi). Kršitve so aktivna ravnanja ali pasivne opustitve ravnanj, ki so nezakonita ali v nasprotju s predmetom ali namenom pravil, ki jih določajo predpisi.

Zakon kot pomen izraza »povezane osebe« določa opredelitev oseb, ki se za namen tega zakona štejejo za povezane s prijaviteljem, med njimi sodelavci ali sorodniki prijavitelja in 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.

Drugi odstavek določa spolno nevtralnost pomena izrazov, ki se uporabljajo v zakonu.

K 5. členu (prijavitelj in pogoji za zaščito)

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 deležne (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 nadzoru⁵⁷ (ZIN)). Ta določba torej zamejuje tudi prijave, v zvezi s katerimi je treba uporabljati ta zakon.

Drugi odstavek kot pogoj za zaščito prijavitelja določa njegovo dobrovernost. 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.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

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. Presojo pogoja opravlja oseba, ki obravnava prijavo. Če prijavitelj meni, da presoja te osebe v primeru notranje prijave ni ustrezna, se lahko posluži zunanjo prijavo, v primeru ko bi menil, da presoja osebe, ki obravnava zunanjo prijavo ni ustrezna, se lahko posluži sodne poti (tožba v upravnem sporu zoper odločitev organa glede zaščite).

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 vsaj do nekaterih zaščitnih ukrepov tudi, če poda ovadbo zaradi kaznivega dejanja). 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 do zaščite po tem zakonu ni upravičen prijavitelj, ki je prijavo podal dve leti ali več po prenehanju kršitve. 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 namena 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 je upravičen tudi anonimni prijavitelj, prav tako pa tudi anonimni prijavitelj, katerega identiteta je bila razkrita (ali se je celo sam razkril).

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. Uradom in agencijam EU se lahko poda prijave tistih kršitev, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so navedeni v členu 325 PDEU ter kot so podrobneje določeni v ustreznih ukrepih Unije ter o kršitvah, 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 informacije o kršitvah, 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.

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, ne štejejo za povračilne ukrepe v smislu tega zakona, 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 (tudi zaupnik) 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 delovnopравни (ali drug ustrezen) spor.

Sedmi odstavek ureja primere, ko je prijavitelj zaradi prijave kaznivega dejanja deležen povračilnih ukrepov in je upravičen do zaščite po tem zakonu, ki jo zagotavlja KPK. Če prijavitelj seznanj policijo ali državno tožilstvo s povračilnimi ukrepi, ga ta glede zaščite po tem zakonu napoti na KPK.

Ta zakon ne posega v procesne določbe ZKP, policija in državno tožilstvo pa nista zavezanca za vzpostavitev zunanje prijavnice poti, prav tako se ne uporabljajo določbe 14. člena tega zakona. Ta zakon ne posega v specialne določbe ZKP, ki urejajo položaj osebe, ki naznanj kaznivo dejanje, oškodovanca ali priče v kazenskem postopku.

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 zaupniku in uradnim osebam za zunanjo prijavo. Enaka prepoved velja za informacije 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). Podatke o prijavitelju sme zaupnik razkriti drugemu zaupniku, kadar jih je zavezanec imenoval več. Prav tako lahko uradna oseba za zunanjo prijavo, ki ni pristojna za obravnavo prijavljene kršitve, prijavo odstopi v obravnavo pristojni uradni osebi za zunanjo prijavo.

Podatkov o prijavitelju in spisovne dokumentacije ni dopustno razkriti drugim osebam, predvsem je ni dopustno razkriti osebi, ki jo prijavo zadeva. Na to obveznost je treba paziti na primer pri uresničevanju pravic takšnih oseb na podlagi drugih zakonov, na primer pri vpogledu v spis na podlagi ZUP ali pri seznanitvi z lastnimi osebnimi podatki na podlagi. Osebe, ki jih prijavo 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 omejitve⁵⁸, ki jo dopušča 23. člen Splošne uredbe in 20. člen Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj⁵⁹ (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 preiskovanje in pregon kaznivih dejanj (policija in državno tožilstvo) ali sodišču, v zvezi s sodnimi postopki. V primeru kazenskega ali predkazenskega postopka lahko podatke zahteva tožilec, v primeru

⁵⁸ Prim. Direktiva, recitali 84, 85

⁵⁹ Uradni list RS, št. 177/20.

drugih postopkov (npr. civilni, delovnopравни itd.) pa sodišče. Namen dopustnosti razkritja je predvsem v cilju zakona, ki je zagotoviti učinkovito obravnavo in odpravo kršitev. Zaščita prijaviteljev je orodje za doseganje tega cilja, zato zaščita identitete ni cilj sam po sebi. V primeru, ko bi bil prijavitelj zaradi kazenske ovadbe oziroma posredovanja podatkov o kršitvi organom preiskovanja in pregona žrtev povračilnih ukrepov, je skladno z drugim odstavkom 3. člena mogoče uporabiti zaščitne ukrepe po tem zakonu. Če bi bil prijavitelj kot priča zaradi svoje prijave ogrožen, je lahko pod pogoji, ki jih določa Zakon o zaščiti prič, upravičen tudi do zaščitnih ukrepov po tem zakonu. Pogoj za dopustnost razkritja je, da je takšno razkritje »potrebno« za uspešno izvedbo postopka. Tožilec oziroma sodnik morata v odredbi, s katero zahtevata posredovanje podatkov, obrazložiti, zakaj je posredovanje podatkov o prijavitelju potrebno.

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

Četrti odstavek določa izjemo od obveznosti razkritja identitete prijavitelja, če oseba, ki prijavo obravnava, meni, da bo zaradi tega ogroženo življenje ali, da bo zaradi tega resno ogrožen javni interes ali varnost in obramba države. Takšna izjema bo lahko prišla v poštev na primer, ko bi bilo prijavo treba odstopiti prav organu, ki je sam vključen v prijavljene kršitve.

Peti odstavek določa prepoved ugotavljanja identitete prijavitelja. Prepoved velja za delodajalca, tudi če bi identiteto poskušal ugotoviti prek drugih oseb (npr. pooblaščenca).

Šesti odstavek z namenom zagotavljanja varstva identitete prijavitelja določa izvzetje dokumentov in drugega gradiva v zvezi z obravnavo prijave iz režima Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁶⁰ (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 ali subjekt javnega ali zasebnega sektorja 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. Postopek z notranjo prijavo se ne izvaja po Zakonu o upravnem postopku⁶¹ (ZUP) – ne gre za upravni postopek, pač pa za neformalni postopek, za kakršnega izjeme po ZDIJZ ni predvidene, zato je treba izključiti uporabo ZDIJZ.

Predlagani sedmi odstavek določa možnost uporabe zakonsko določenih skrivnosti (npr. davčna, bančna in druge) izključno za namene obravnave prijave (preiskovanje, ukrepanje, odpravljanje kršitev itd.), 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 poslovanju⁶², 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. Sklic na 6. člen, ki ureja prepoved razkritja identitete in zaupnosti pomeni, da je treba evidenco prijav voditi tako,

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Uradni list RS, št. 9/18, 14/20 in 167/20.

da do nje nimajo dostopa osebe, ki niso zaupniki oziroma osebe, ki niso uradne osebe za zunanjo prijavo. Kadar se dokumentarno gradivo, ki predstavlja evidenco prijav hrani v informacijskem sistemu (npr. v dokumentnem sistemu) morajo biti podatki iz prijav in o prijavah (metapodatki) dostopni le pooblaščenim osebam, ne pa tudi vsem ostalim (tudi ne vodstvu). Kadar takšne ločitve ni mogoče zagotoviti, se lahko evidenca hrani v fizični obliki v zaklenjeni omari.

Drugi odstavek določa obveznost evidentiranja ustne prijave z natančnim zapisom in možnost snemanja prijave, ki jo prijavitelj poda ustno oziroma po telefonu. Zapis vsebuje natančen zapis prijave (prepis, zapisnik), ki ga sme prijavitelj pregledati, popraviti in podpisati, če tako zahteva. Ne gre za obveznost zaupnika, da vsak zapis pošlje prijavitelju v pregled. »Zapis« je generično poimenovanje »zapiska« ali »zapisnika«, ki nima določene posebne oblike.

Tretji odstavek določa vsebino evidence o prijavah in obdelave osebnih podatkov, ki so potrebne za preiskovanje kršitve, za obvladovanje posledic kršitve in za odpravo kršitve.

Četrty odstavek določa rok hrambe podatkov o prijavi, vključno s posnetki iz drugega odstavka, pet let po zaključku postopka. Drugi zakoni lahko določajo drugačne roke hrambe (npr. Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA)⁶³, Uredba o upravnem poslovanju⁶⁴ in drugi relevantni predpisi). 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.

Peti 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.

Prijavitelj prijavo najprej poda po notranji poti, razen če zakon določa drugače. Zakon določa drugače predvsem, ko postavlja pogoje za zunanjo prijavo in za javno razkritje (13. in 18. člen).

K 9. členu (vzpostavitev notranje poti za prijavo)

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

Pri odstavku določa vsebino obveznosti, gre za:

- določitev posebnega elektronskega naslova, telefonske številke ali drugih kontaktnih podatkov za prejem prijav,
- določitev ukrepov za preprečitev razkritja identitete prijavitelja, ter
- imenovanje zaupnika za obravnavo prijave.

⁶³ Uradni list RS, št. 30/06 in 51/14

⁶⁴ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20 in 172/21

Obveznost iz prve alineje je mogoče izpolniti na več različnih načinov, skupno pa jim je to, da je treba vzpostaviti komunikacijski kanal za prijavitelje. Ta kanal je lahko bodisi fizična pošta, elektronska pošta, telefon ali kak drug način komunikacije. Obveznost je mogoče izpolniti tudi z uporabo različnih spletnih aplikacij, ki omogočajo (lahko tudi anonimno) komunikacijo prijavitelja z zaupnikom.

Druga alineja določa obveznost določitve ukrepov za preprečevanje razkritja identitete prijavitelja. Identiteto prijavitelja je treba varovati skladno z zahtevami 6. člena zakona. Za izpolnitev te obveznosti bo treba predvideti ukrepe na naslednjih področjih:

- hramba evidence prijav (kako naj se prijave hranijo, v fizični ali elektronski obliki, v elektronskem dokumentnem sistemu oziroma v varnostnih omarah, kdo lahko do njih dostopa in podobno);
- način poročanja vodstvu (kako naj se pripravijo poročila, da se zagotovi zaščita identitete);
- na kakšen način se komunicira s prijavitelji, da se zaščiti njihova identiteta (določitev, da se za določeno telefonsko številko, ki se uporablja za ta namen ne beležijo klici, da se za določen e-poštni naslov ne zapisujejo dnevnik (log), določitev, da se za spletno aplikacijo, ki se uporablja za komunikacijo s prijavitelji, ne beležijo dnevniki dostopa in podobno).

Tretja alineja določa obveznost določitve zaupnika. Zaupnik je lahko ena oseba, lahko pa jih je tudi več. V večjih subjektih je lahko kot zaupnik določena tudi notranja organizacijska enota (na primer oddelek za skladnost poslovanja, oddelek za revizijo kadrovska služba). Kadar je določenih več oseb oziroma kadar je določena notranja organizacijska enota, je smiselno določiti tudi način seznanitve teh oseb s prijavo. Zagotoviti je treba, da se s prijavo seznanijo čim manj oseb.

Obveznost vzpostavitve notranje poti za prijavo kršitev velja za subjekte, ki zaposlujejo 50 ali več oseb. Zavezanci po tem odstavku so tako subjekti javnega kot zasebnega sektorja.

Tretji odstavek predstavlja odstop od pravila iz drugega odstavka in sicer se prag 50 zaposlenih ne uporablja za subjekte na področju zdravstva in okolja in visokega šolstva. Subjekti, ki delujejo na teh področjih, morajo notranje poti za prijavo vzpostaviti, če imajo 10 ali več zaposlenih. Pri zavezancih na področju zdravstva gre za tiste subjekte, ki imajo svojo glavno registrirano dejavnost SKD Q86 (Zdravstvo) in podrejene šifre. Pri zavezancih na področju okolja gre za subjekte, ki imajo svojo glavno registrirano dejavnost SKD E36 (Zbiranje, prečiščevanje in distribucija vode), E37 (Ravnanje z odplakami), E38 (Zbiranje in odvoz odpadkov ter ravnanje z njimi; pridobivanje sekundarnih surovin) in E39 (Saniranje okolja in drugo ravnanje z odpadki).

Četrty odstavek določa izjemo od drugega odstavka tudi za ministrstva, vključno z organi v sestavi ministrstva, upravne enote, vladne službe, javne agencije, urad predsednika republike, sodišča, Državno odvetništvo, Državno tožilstvo, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije ter samoupravne lokalne skupnosti. Navedeni subjekti morajo vzpostaviti notranjo pot za prijavo neglede na velikost.

Peti odstavek določa obveznost vzpostavitve notranje poti za subjekte v zasebnem sektorju, ki spadajo na področja uporabe aktov Evropske unije iz delov I.B in II Priloge Direktive. Ti subjekti morajo notranjo pot za prijavo kršitev vzpostaviti neglede na velikost, če tako določajo navedeni akti.

Gre za subjekte, ki jih zavezujejo:

- pravila o vzpostavitvi regulativnega in nadzornega okvira, pravila o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter pravila o zaščiti potrošnikov ali vlagateljev na področju trgov finančnih storitev in kapitalskih trgov, bančništva, kreditov, naložb, zavarovalnic in pozavarovalnic, poklicnih ali osebnih pokojninskih produktov, vrednostnih papirjev, investicijskih skladov, plačilnih storitev ter drugih storitev, ki jih lahko opravljajo banke ali investicijska podjetja,
- pravila glede varnosti v prometu na področju poročanja, analize in spremljanja dogodkov v civilnem letalstvu,
- pravila o varstvu okolja na področju varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju.

Obveznost vzpostavitve notranje poti za prijavo kršitev velja za relativno ozek krog zavezancev. Glede na statistične podatke⁶⁵ 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. Z izjemami je k vzpostavitvi notranjih poti dodatno zavezanih še okoli 400 subjektov, kar pomeni skupaj okoli 3.000 zavezancev.

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 sledi namenu zakona (in direktive), če je delež pravnih subjektov z notranjo prijavo 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.

Šesti odstavek določa obveznost zavezancev, da izmed zaposlenih imenujejo osebo, ki jo pooblastijo za prejemanje 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).

⁶⁵ Statistični urad, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8538>.

Oseba, ki je znotraj subjekta pooblaščenca 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 holdingu⁶⁶ (ZSDH-1) v 54. členu določa pooblaščenca za skladnost poslovanja), državni organi pa so že imenovali osebo, ki sprejema zahteve po neetičnem ali nezakonitem ravnanju po prvem odstavku 24. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

Sedmi odstavek določa olajšavo za lokalno samoupravo, in sicer določa, da lahko občine, ki so ustanovile skupno občinsko upravo, vzpostavijo skupne poti za notranjo prijavo, ki jih upravlja skupna občinska uprava. Neglede na ustanovljeno skupno notranjo prijavno pot, morajo imeti občine, ki imajo 50 ali več zaposlenih, tudi svojega zaupnika, manjše pa lahko določijo skupnega.

Osmi odstavek določa možnost, da subjekti, ki zaposlujejo manj kot 250 delavcev, delijo sredstva za prejemanje prijav (npr. informacijski sistem za sprejemanje prijav, klicni center ipd.) in preiskave (npr. oddelek za preiskovanje).

Deveti odstavek omogoča, da državna tožilstva in sodišča vzpostavijo skupne notranje poti, kljub temu pa vsak izmed navedenih subjektov, ki zaposluje 50 ali več delavcev, pa imenuje tudi svojega zaupnika.

Deseti odstavek določa obveznost zavezancev, da s prijavo postopajo na način, ki omogoča popolnost, celovitost in zaupnost informacij ter nepooblaščenemu osebnju zavezanca preprečiti dostop do vsebine prijav, podatkov o prijavitelju in povezanih osebah ter o osebah, ki jih prijava zadeva.

Postopek obravnave prijav, prejetih po notranji poti, mora biti učinkovit, tako da so s strokovnimi in objektivnimi pristopi časovno relevantno ugotovljena vsa pomembna dejstva in okoliščine iz prijave, izdelane jasne ugotovitve o kršitvi, v primeru potrjene kršitve izdelana tudi analiza korenskih vzrokov za nastanek kršitve ter sprejeti in izvedeni ustrezni, sorazmerni in pravični ukrepi za odzivanje na ugotovljeno kršitev. Takšni ukrepi vključujejo zlasti odločitev glede sprožitve ustreznih pravnih in disciplinskih sredstev, sprejem ukrepov za odvrnitev nadaljnjih škodljivih posledic, za zmanjševanje ali popravljanje škodljivih posledic kršitve ter za preprečevanje nastajanja bodočih podobnih kršitev.

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

- zaupnika in po potrebi osebo za prejem in evidentiranje prijav;
- 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).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 25/14.

- kdo in na kakšen način obravnava prijave, kdo in na kakšen način ukrepa po prijavih, če prijavljene informacije zahtevajo nadaljnje ukrepanje
- način objave informacij iz dvanajstega odstavka tega člena.

Delodajalec mora o pravilniku 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).

Dvanajsti 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 so lahko na voljo vsem potencialnim prijaviteljem, kar niso nujno le zaposleni.

Trinajsti odstavek določa obveznost zavezanca, da do 1. marca vsako leto poroča o številu prejetih prijav. Komisija za preprečevanje korupcije bo zbrane podatke obdelala in v obliki letnega poročila objavila na svojih spletnih straneh. Na podlagi teh podatkov bo mogoča ocena o gibanju števila prijav in učinkovitosti sistema zaščite prijaviteljev.

K 10. členu (naloge zaupnika)

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

Zaupnik prijave obravnava samostojno in v zvezi s tem ne sprejema navodil. Obravnava prijav mora potekati skladno z notranjim aktom in tem zakonom (glej 10. in 11. člen, ki urejata postopkovna vprašanja). Tudi če bi notranja pravila ali vodstvo z navodilom neposredno zahtevalo, da razkrije prijavitelja, zaupnik tega ne sme narediti, saj je sicer za takšno ravnanje prekrškovno odgovoren. Naloga zaupnika je, da prijavo preizkusi (11. člen) in če so podani pogoji za njeno obravnavo, tudi obravnava (12. člen).

Drugi odstavek določa obveznost zaupnika, da prijavitelju, ki ni anonimen, poda informacije o zaščiti po tem zakonu, o postopkih za zunanjo prijavo organom za zunanjo prijavo in, kadar je ustrezno, institucijam, organom, uradom ali agencijam Evropske Unije ter o nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju zaščite prijaviteljev. Gre za obveznost, s katero se zagotavlja, da ima prijavitelj na razpolago ključne informacije o postopkih, na podlagi katerih lahko sprejme informirane odločitve o svojem postopanju. Določba ne prepoveduje posredovanja informacij prijavitelju, ki je anonimen, te obveznosti pri anonimnih prijaviteljih v nekaterih primerih ne bo mogoče izvesti.

Zaupnik po tretjem odstavku nudi informacije 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 postopka o prekršku) itd. Pomoč v upravnih in sodnih postopkih je zamejena na sodelovanje v postopku kot priča, izdajo potrdil o podani prijavi zagotovitev ustreznih dokazil glede statusa prijavitelja in podobno, ne vključuje pa pripravljanja vlog in drugih dokumentov v postopkih. Namen te določbe je mogoče izpolniti tudi s podajo informacij v obliki brošure. Glede zaščitnih ukrepov v konkretnem primeru se lahko zaupnik posvetuje tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije.

Četrty odstavek določa, da 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, predvsem kadar je to v interesu zaščite prijavitelja.

K 11. členu (preizkus notranje prijave)

Predlagani 11. člen določa postopek preizkusa notranje prijave. Gre za triažo, v kateri se zaupnik odloči, kako in ali bo pristopil k obravnavi prijave. Prvi odstavek določa procesne predpostavke, ki jih zaupnik preveri. Če katera od njih ni podana, se postopek zaključi brez obravnave prijave.

Drugi odstavek določa, da zaupnik prijave ne obravnava tudi, če je že na prvi pogled razvidno, da se prijava nanaša na kršitev, pri kateri posledice niso nastale, ne obstojijo več ali pa so neznatne. Gre za odraz načela ekonomičnosti postopka (*de minimis*).

Tretji odstavek določa, da zaupnik preizkus izvede v roku sedmih dni od prejema in v tem času izda potrdilo o sprejemu prijave. Potrdilo vsebuje tudi datum in čas prejema prijave, od tega trenutka naprej je prijavitelj tudi upravičen do zaščitnih ukrepov, če bi bil deležen povračilnih ukrepov v zvezi s prijavo. 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 prvega odstavka 8. 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). Ob izostanku potrdila, lahko prijavitelj kot dokaz uporabi tudi druga ustrezna dokazila, na primer poslano elektronsko sporočilo ipd.).

Če pogoji za obravnavo prijave niso podani, prijavitelj po preizkusu prijavitelja obvesti o tem, da prijave ne bo obravnaval (četrty odstavek).

Peti odstavek določa možnost anonimnega prijavitelja, da sporoči, da želi potrdilo in kam naj se mu takšno potrdilo pošlje. Če tega ne opredeli, obveznosti pošiljanja potrdila oziroma obvestila o ne-obravnavi anonimnemu prijavitelju ni.

Šesti odstavek določa možnost zaupnika, da prijavo, pri kateri niso izpolnjeni pogoji za obravnavo iz prvega odstavka, kljub temu vsebinsko obravnava po lastni pobudi, kadar za to obstajajo vsebinski razlogi. Zaupnik tako lahko obravnava prijavo, ki jo je podala oseba, ki ne sodeluje v delovnem okolju subjekta, vendar je vsebina prijave takšna, da je na njeni podlagi mogoče učinkovito odpraviti prijavljeno kršitev. Kadar bo zaupnik postopal po tem odstavku, mora ne glede na druge pogoje, upoštevati prepoved razkritja identitete in zaupnost iz 6. člena tega zakona, vključno s prekrškovno odgovornostjo v primeru kršitve.

K 12. členu (obrnava notranje prijave)

Zaupnik prijavo obravnava skrbno in samostojno, pri tem ne sprejema nobenih navodil, tudi ne navodil vodstva. Pri tem se sme posvetovati s prijaviteljem, da pridobi dodatne potrebne informacije in pojasnila. Zaupnik naredi kar je potrebno, da se prijavljena kršitev preišče, odpravi, da se preprečijo nadaljnje kršitve, da se omeji oziroma odpravi škoda, da se prepreči nastajanje dodatne škode. Kadar je to potrebno, lahko pri navedenih aktivnostih sodelujejo

tudi druge osebe. Drugim osebam, ki sodelujejo pri oblikovanju ukrepov za odpravo kršitve zaupnik posreduje le informacije, ki jih te potrebujejo, ves čas pazi na obveznost zagotavljanja zaščite zaupnosti identitete. Za odpravo kršitev pogosto podatek o prijavitelju sploh ni pomemben – v takem primeru ga zaupnik ne razkrije.

Tretji odstavek določa, da zaupnik s prijavo seznanijo osebe ali notranje organizacijske enote, ki so odgovorne za odpravo kršitve znotraj subjekta, razen če je za to odgovoren sam. Predlaga oziroma izvede lahko izvedbo notranje preiskave, uveljavljanje zahtevka za povračilo škode zaradi kršitve, naznanitev kaznivega dejanja ali drugih ukrepov za prenehanje kršitve, odpravo posledic kršitve ali preprečevanje bodoče kršitve.

Četrti odstavek določa vrstni red obravnave prijave – po času prejema. Zaupnik sme prioritarno obravnavati prijave, ki so glede na težo kršitve ali glede na posledico težje. To ne vpliva na roke, ki so določeni z zakonom. Kriterije za prednostno obravnavo lahko zavezanci določijo v notranjem aktu.

Postopek za obravnavo prijav mora teči hitro, da se odvrnejo škodljive posledice kršitev. Postopek bi praviloma moral biti zaključen prej kot v treh mesecih od sprejema v obravnavo. Zaupnik postopek zaključi s poročilom, v katerem navede zlasti ali je prijava utemeljena, podane predloge ukrepov za prenehanje kršitve, odpravo posledic kršitve ali preprečevanje bodoče kršitve, svoje ugotovitve o uspešnosti izvedbe predlaganih ukrepov ter morebitne predlagane in izvedene ukrepe za zaščito prijavitelja.

Zaupnik s poročilom seznanijo poslovodstvo subjekta. Obveznost poročanja lahko zavezanci uredijo z notranjim aktom. Urediti je mogoče na primer: obveznost poročanja o resnejših primerih (določitev kriterijev za izbor zadev o katerih se sproti obveščajo vodstvo), obdobje poročanja (npr. mesečno, kvartalno ...), vsebina poročila (statistika, podrobno poročanje) itd.

Osmi odstavek določa obveznost, da se ob zaključku postopka o tem obvesti tudi prijavitelja. Če postopek po treh mesecih še ni zaključen, mora zaupnik prijavitelja obvestiti o stanju postopka. V obvestilu prijavitelja obvesti zlasti o predvidenih in sprejetih ukrepih.

Osmi odstavek določa, da obveznost obveščanja anonimnega prijavitelja obstaja le, če je ta navedel, da želi biti obveščen in je za to tudi navedel, kam naj se mu obvestila pošljejo.

Deveti odstavek določa, da se za obravnavo prijav ne uporabljajo le določbe Zakona o splošnem upravnem postopku. To je potrebno, ker se določbe ZUP uporabljajo tudi kadar ne gre za upravno zadevo, pač pa za drugo javnopravno zadevo (4. člen). Ker mora biti postopek obravnave notranje prijave po tem zakonu kar se da podoben tako v subjektih javnega kot zasebnega sektorja, pri čemer ZUP zavezuje le subjekte javnega sektorja, je treba uporabo ZUP izrecno izključiti. Za postopanje v postopku notranje prijave se torej uporabljajo le določbe tega zakona in notranjega akta, ki opredeljuje postopek z notranjo prijavo.

K 13. členu (zunanja prijava)

Predlagani 13. člen določa pogoje za podajo zunanje prijave. Zunanjo prijavo se poda bodisi neposredno, bodisi po tem, ko je že bila podana notranja prijava, kadar prijavitelj meni, da prijavljena kršitev ne bo učinkovito obravnavana ali da obstaja tveganje povračilnih ukrepov.

K 14. členu (organi za zunanjo prijavo)

Predlagani 14. člen določa organe, ki so pristojni sprejeti zunanjo prijavo. Vsi navedeni organi so sprejemali prijave, tudi takšne, ki so jih podali prijavitelji v smislu predloga, že pred uveljavitvijo predloga in so bili določeni glede na njihove izkušnje.

K 15. členu (obveznosti organa za zunanjo prijavo)

Obveznosti organa za zunanjo prijavo, torej vsakega od organov iz 14. člena, je, da imenuje eno ali več oseb za zunanjo prijavo (pri odstavku) in da v notranjem aktu opiše zunanjo pot prijave (drugi odstavek). Notranji akt vsebuje navedbo uradne osebe za zunanjo prijavo, po potrebi pa tudi navedbo administrativnega osebja, ki je pooblaščen za prejem zunanjih prijav, organi pa lahko določijo tudi informacijsko podprt način prejema in evidentiranja prijav. Dodatno morajo opredeliti elektronski naslov, telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav, postopek sprejema in obravnave zunanje prijave in ukrepe za preprečitev dostopa nepooblaščenih oseb do informacij o prijavitelju in vsebine evidence prijav.

Tretji odstavek določa obveznost organa, da izdelava oceno notranjih postopkov prejema prijav in nadaljnjega ukrepanja. Gre za dokumentiran proces, v katerem organ opredeli tveganja za razkritje podatkov. Organ za zunanjo prijavo oceno notranjih postopkov posodablja na tri leta, pri tem pa upošteva svoje izkušnje kot tudi izkušnje drugih organov ter ustrezno prilagodi svoje postopke. Gre za implementacijo 14. člena Direktive. Proces je neformalen, podoben kot izdelava načrta integritete po ZIntPK ali izdelava registra poslovnih in operativnih tveganj.

Četrty odstavek določa obveznost organov za zunanjo prijavo, da do 1. marca tekočega leta za prejšnje leto KPK posredujejo statistične podatke o izvajanju tega zakona. Zbiranje in poročanje podatkov je potrebno, ker mora Republika Slovenija podatke na podlagi drugega odstavka 27. člena Direktive posredovati Evropski komisiji. Podatki bodo pomagali sproti ocenjevati doseganje namena zakona in spremljati razvoj prakse na področju zaščite prijaviteljev.

Peti odstavek določa vsebino informacij, ki jih organi za zunanjo prijavo objavijo na svojih spletnih straneh.

K 16. členu (obravnavo zunanje prijave)

Zunanja prijava o kršitvi v okviru delovnega odnosa se poda pristojnim organom in sicer določenim inšpektoratom, javnim agencijam in drugim pristojnim nadzornim organom, če prijavitelj oceni, da notranja prijava ne bo učinkovito obravnavana ali da obstaja tveganje povračilnih ukrepov (na primer, ker je že podal notranjo prijavo, pa ni bilo učinkov ali kar notranja prijavna pot ni ustrezna (ni zaupanja v zaupnika, prihaja do razkritja identitete prijaviteljev), ali je v kršitev vpeto tudi vodstvo podjetja/organa. Pristojni organi in KPK prijavo obravnavajo (postopek in odprava prijavljene kršitve) v skladu s področno zakonodajo (npr. ZIN, ZIntPK ipd.). Dodatno pa se uporabljajo pravila glede obveščanja prijavitelja in zaščite identitete.

Prvi odstavek ureja možnost, da se prijavo poda zavezancem za vzpostavitev zunanje prijavne poti – pristojnim organom za sprejem zunanje prijave. Gre za nabor inšpektoratov in drugih nadzornih in regulatornih organov in KPK, kar predstavlja t. i. hibridni pristop, po katerem bodo večino prijav oziroma kršitev obravnavali sicer stvarno pristojni organi. KPK je predvidena kot dodatni kanal za prijavo, čeprav je njegova vsebinska vloga izrazita predvsem kadar pride do povračilnih ukrepov proti prijavitelju in so potrebni zaščitni ukrepi.

Zunanja prijava se lahko poda na KPK zlasti kadar gre za sum korupcije ali kršitve integritete (izvirna pristojnost KPK po ZIntPK), ali ker na določenem področju, na katero se nanaša prijava, ni določenega inšpektorata oz. drugega nadzornega organa za zunanjo prijavno pot. V takem primeru KPK v skladu s tretjim odstavkom prijavo anonimizira in odstopi organu, ki je za obravnavo in odpravo kršitve pristojen po področni zakonodaji. Ker tak inšpektorat ni zavezanec za zunanjo prijavno pot in nima določene pristojne uradne osebe za zunanjo prijavo, je KPK pristojna za podporne in zaščitne ukrepe, če obstaja tveganje oz. pride do povračilnih ukrepov. KPK izvede tudi potrditev prejema prijave po četrtem odstavku in obveščanje prijavitelja po petem odstavku, na podlagi informacij pristojnega organa o obravnavi prijave.

Kadar KPK ali organ za zunanjo prijavo prejme prijavo, za obravnavo katere je pristojen drug organ, to prijavo ob upoštevanju obveznosti zaščite identitete in zaupnosti, odstopi v obravnavo temu organu. Kadar je to prijavo treba odstopiti organu, ki je na seznamu organov za zunanjo prijavo, se prijavo odstopi v celoti, in sicer neposredno osebi za zunanjo prijavo. Kadar je treba prijavo odstopiti organu, ki ni na seznamu iz 14. člena, se prijavo odstopi skladno z določbami 6. člena, kar pomeni, da jo je treba, če se prijavitelj ne strinja z razkritjem identitete takšnemu organu, anonimizirati ali povzeti, da se zaščiti identiteta.

Četrty odstatek določa pristojnost Komisije za preprečevanje korupcije za zaščito prijaviteljev v primerih, ko se prijavo odstopi organu, ki ni organ za zunanjo prijavo.

Peti odstatek določa obveznost potrditve sprejema prijave. Potrdilo o sprejemu prijave bo pomembno za morebitno kasnejše uveljavljanje zaščitnih ukrepov in posebnosti glede sodnega varstva, nadomestila za brezposelnost in podobno. Podoben namen ima sicer tudi potrdilo o upravičenosti do zaščitnih ukrepov, ki ga lahko izda KPK (26. člen) ali zaupnik (12. člen).

Šesti odstatek določa, da organ prijavo obravnava po področnih predpisih glede postopka in za določitev stvarne pristojnosti. ZZPri tako ne posega v pristojnosti inšpektoratov in drugih državnih organov, ki bodo kot zavezanci za obravnavo zunanje prijave določeni s pravilnikom, niti v postopek obravnave prijave, ki ga določa npr. Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o varstvu okolja itd. Pri tem je seveda treba upoštevati določbo 6. člena tega zakona glede varovanja identitete prijavitelja in zaupnosti ter (dodatne) postopkovne določbe iz četrtega odstavka tega člena (potrditev prejema prijave) ter četrtega odstavka tega člena (povratne informacije o izidu postopka), ki temeljijo na 11. členu Direktive.

Sedmi odstatek določa, da prijavo obravnava oseba, ki je za obravnavo pristojna po področnih predpisih, kadar pa so zaradi okoliščin potrebni ukrepi za zaščito prijavitelja, obravnavo prevzame posebej usposobljena oseba za zunanjo prijavo.

Osmi odstatek določa, da se prijave, ki jo je prijavitelj dal po poteku dveh let od prenehanja kršitve, ne obravnava po tem zakonu, kar pomeni, da prijavitelj ni upravičen do zaščitnih ukrepov. Takšno prijavo se obravnava skladno s področnimi predpisi, prav tako se skladno s področnimi predpisi zagotavlja zaščito prijaviteljev, če jo drug zakon ureja.

Deveti odstatek določa možnost organa za zunanjo prijavo, da od zaupnika, ki je prijavo že obravnaval, pridobi informacije, ki jih rabi v svojem postopku.

Deseti odstatek določa obveznost organa za zunanjo prijavo, da prijavitelja obvesti o zaključku in izidu postopka. Odstavek določa, da se takšno obvestilo da ob zaključku, če pa po treh

mesečih postopek še ni zaključen, se v tem roku prijavitelja obvesti o stanju postopka, zlasti o predvidenih ali sprejetih ukrepih. Ustno obvestilo se evidentira z zaznamkom v evidenci prijav.

Obvestilo o izidu postopka po petem odstavku je pomembna povratna informacija za prijavitelja. Če v treh mesecih postopek še ni zaključen, se prijavitelju pošlje vmesno obvestilo, ki vsebuje podatke o stanju postopka ter že izvedene in predvidene ukrepe. Če prijavitelj z obravnavo zunanje prijave ni zadovoljen, je lahko to podlaga tudi za javno razkritje.

Zakon obravnave anonimne prijave ne omejuje (to sicer izrecno omogočata npr. ZIN ali ZIntPK), je pa predvidna izjema od izdaje potrdila in obveščanja o izidu postopka za anonimne prijave, ko prijavitelj ni znan. Kadar je anonimna prijava dana na način, da je možno potrditi prejem prijave, se lahko ta pošlje tudi na zahtevo anonimnega prijavitelja (npr. z uporabo e-mail sporočila ali preko posebne aplikacije za prijave. Pri tem se najprej oceni ali prijava izpolnjuje pogoje po zakonu (gre za prijavo iz delovnega okolja, ne gre za očitno lažno prijavo in podobno.). V skladu s četrtem odstavkom 5. člena je do zaščite upravičen tudi anonimni prijavitelj, če kasneje pride do njegovega razkritja.

K 17. členu (zaščita prijavitelja pri obravnavi zunanje prijave)

Prvi odstavek je ključen glede razmejitev med številčnimi primeri podanih prijav o kršitvi, ko se bo predvsem ugotavljala in odpravljala kršitev in redkejšimi primeri, ko bo KPK ali pristojni organ ocenil, da je potrebna zaščita prijavitelja zaradi tveganje povračilnih ukrepov ali ker je do njih že prišlo. V takem primeru je predvideno posebej skrbno postopanje, kot je predvideno v naslednjih odstavkih.

V drugem odstavku so predvidene obveznosti uradne osebe v pristojnem organu ali KPK, kadar so zoper prijavitelja uvedeni povračilni ukrepi. Svetovanje prijavitelju, ki je deležen povračilnih ukrepov o pravnih možnostih se nanaša na posebnost, ki jih ta zakon določa glede sodnega varstva, brezplačne pravne pomoči, nadomestila za brezposelnost, podpore, ki jo ponujajo nevladne organizacije in podobno. Pomoč v okviru svojih pristojnosti v okviru upravnih ali sodnih postopkov pa se ne nanaša na morebitno pisanje vlog ali zastopanje med postopkom, ampak na nasvete in drugo pomoč, npr. izdajo dokazila glede postopka s prijavo pri pristojnem organu, komunikacija z delodajalcem, ki poskuša, grozi ali uvede povračilne ukrepe ter izvedba prekrškovnega postopka po tem zakonu.

V tretjem odstavku je poudarjena vloga KPK v primeru zaščite prijavitelja zoper katerega so bili uvedeni povračilni ukrepi. Predvidena je tudi možnost, da se v obravnavo pri uradni osebi pristojnega organa pritegne tudi KPK, ki lahko svetuje, s soglasjem prijavitelja pa tudi prevzame njegovo zaščito.

K 18. členu (javno razkritje kršitev)

Javno razkritje je *ultima ratio* mehanizem prijave kršitev s katerimi se prijavitelj seznanja oziroma jih zazna v sklopu delovnega okolja. Namenjena je primerom, ko so kršitve takšne, da bi bilo čakanje na reakcijo pristojnih organov nevarno za javni interes, ko organi ne ukrepajo in ko so organi sami vpleteni v kršitve.

Določba ne vpliva na prijaviteljevo ustavno pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave RS. 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:
 - o lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes, na primer nevarnost za življenje, javno zdravje in varnost ali obstaja tveganje nepopravljive škode, ali
 - o 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 19. členu (prepoved povračilnih ukrepov)

Predlagani 19. 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 četrti in peti odstavek 5. člena). Prepoved se nanaša na vse faze postopka. Prvi 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 (tretji odstavek).

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 20. členu (zaščitni in podporni ukrepi)

Predlagani 20. člen določa zaščitne in podporne ukrepe. Zaščitni ukrepi so (nezaključen seznam):

- prepoved razkritja identitete prijavitelja in zaupnosti (6. člen);
- prepoved povračilnih ukrepov (19. člen);
- izključitev odgovornosti prijavitelja (21. člen);
- sodno varstvo in začasne odredbe v primeru povračilnih ukrepov (22. člen);
- brezplačna pravna pomoč (23. člen);

- nadomestilo za primer brezposelnosti (24. člen);
- psihološka podpora (25. člen) ter
- podporni ukrepi po tem členu.

Drugi odstavek določa, da za namen uveljavljanja zaščitnih ukrepov KPK izda potrdilo o upravičenosti do zaščite. To potrdilo KPK izda posamezniku, ki je podal notranjo ali zunanjo prijavo ali javno razkril kršitev. Prav tako se potrdilo izda posamezniku, ki je kršitev prijavil policiji oziroma tožilstvu ali ustreznim institucijam Evropske unije. Na podlagi potrdila lahko prijavitelji uveljavljajo svoje pravice tudi pred drugimi državnimi organi.

Tretji odstavek določa obveznost uradne osebe za zunanjo prijavo, da prijavitelju svetujejo v okviru svojih pristojnosti. Svetovanje ne vključuje pravnega svetovanja, zastopanja ali pomoči pri pripravi vlog.

Četrty odstavek določa možnost Ministrstva za pravosodje, da nevladnim organizacijam 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, zastopanje v postopkih zaradi povračilnih ukrepov ali psihološko podporo prijaviteljem.

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 21. členu (izključitev odgovornosti glede razkritja)

Predlagani 21. člen določa pogoje, pod katerimi prijavitelj ni odgovoren (kazensko, civilno, upravno, delovnopravno ali kako drugače) 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 ali z javnim razkritjem. Prijavitelj tako ni odgovoren v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo avtorskih pravic, kršitvijo zaupnosti, kršitvijo pravil o varstvu podatkov, razkrivanjem poslovnih in drugih z zakonom določenih 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 ali potrdilo o upravičenosti do zaščitnih ukrepov, ki olajša dokazovanje.

V drugem odstavku so določene izjeme glede razkritja tajnih podatkov, poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov tajnosti sodnih posvetovanj in pravil kazenskega postopka. Glede navedenih kategorij, izvzetje ne velja. Ti podatki se lahko razkrijejo le pristojnim nadzornim organom.

Tretji odstavek določa izjeme glede razkritja poslovne skrivnosti. Glede Direktive (EU) 2016/943⁶⁷ (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

⁶⁷ 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.

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 skrivnosti⁶⁸ (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.

Četrty 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 22. členu (sodno varstvo)

Predlagani 22. 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 različnih vrst pravnih posledic, večina jih je delovnopравниh (npr. disciplinski ukrepi proti zaposlenim), v manjšem delu pa so lahko posledice tudi civilno pravne (npr. ukrepi proti s prijaviteljem povezani pravni osebi ali prijavitelju, ki v delovni dejavnosti sodeluje kot samostojni podjetnik), gospodarskopravne (npr. ukrepi proti delničarju, družbeniku, članu upravnega ali nadzornega organa) ali upravnopravni (npr. ukrepi proti prijavitelju, ki je član sveta javnega zavoda ali uradnik na položaju). 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 nadaljnjega 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.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 22/19.

Pri drugem odstavku gre za dodatno zakonsko domnevo, ki dopolnjuje 270. in 272. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ). Prijavitelj mora izkazati, da je bil deležen povračilnega ukrepa, bodisi s potrdilom o vložitvi prijave kršitve pred začetkom postopka o prenehanju delovnega razmerja oziroma s potrdilom KPK o upravičenosti do zaščite iz 18. člena tega zakona.

Začasne 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 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 zavarovanju⁶⁹ (ZIZ) in Zakona o delovnih in socialnih sodiščih⁷⁰ (ZDSS-1).

Tretji odstavek določa, da so postopki iz prvega in drugega odstavka nujni. Zakon o sodiščih⁷¹ (ZS) v 83. členu določa nujne zadeve. Med njimi so tudi zadeve, ki se nanašajo na postopke v zadevah zavarovanja, torej tudi na postopke z začasno odredbo, zato ima tretji odstavek v zvezi z drugim zgolj pedagoško naravo, medtem ko to glede prvega odstavka to ne velja v vseh primerih. Za te se torej skladno s pooblastilom iz 9. točke tretjega odstavka 83. člena ZS nujnost določa z zakonom.

Kot uresničitev zahteve po olajšanju dostopa do pravnega sredstva je v tretjem odstavku določena oprostitev plačila sodnih taks skladno s petim odstavkom 10. člena Zakona o sodnih taksah⁷² (ZST-1).

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 23. členu (brezplačna pravna pomoč)

Dodatno se ureja možnost brezplačne pravne pomoči prijavitelju, ne glede na pogoje iz Zakona o brezplačni pravni pomoči⁷³ (ZBPP) na strani prijavitelja, povezanimi z njegovimi socialnimi

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOP DVE

⁷² 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.

razmerami, za sodne postopke, ki jih sproži prijavitelj ali kazenski ali civilni sodni postopek proti prijavitelju, če je v zvezi z njegovo prijavo oz. ga sproži delodajalec (npr. kazenski postopek po uradni dolžnosti).

K 24. členu (nadomestilo za primer brezposelnosti)

V predlaganem 24. členu se ureja dodatna možnost nadomestila za brezposelnost, ki dopolnjuje ureditev v Zakonu o urejanju trga dela⁷⁴ (ZUTD) v 58. členu in naslednjih.

Prijavitelj, ki je deležen povračilnega ukrepa zaradi prijave in sicer prenehanja delovnega razmerja iz krivdnih ali drugih razlogov, se omogoči pridobitev nadomestila za primer brezposelnosti, kot ga ureja ZUTD. Ne glede na določbe ZUTD je do nadomestila upravičen do pravnomočne odločitve sodišča. Prijavitelj pravico uveljavlja na Zavodu RS za zaposlovanje.

Dodatno glede na pogoje iz ZUTD je prijavitelj do nadomestila upravičen tudi zaradi prenehanja delovnega razmerja iz krivdnih razlogov in sicer za čas do odločitve sodišča o njegovem zahtevku pred sodiščem v skladu z 21. členom tega zakona, ne glede na čas zavarovanja pred nastankom brezposelnosti.

Prijavitelj mora izkazati, da je bil deležen povračilnega ukrepa, bodisi s potrdilom o vložitvi prijave kršitve pred začetkom postopka o prenehanju delovnega razmerja oziroma s potrdilom KPK o upravičenosti do zaščite iz 20. člena tega zakona, prav tako pa mora izkazati, da je zaradi odpovedi delovnega razmerja vložil tožbo proti delodajalcu.

Skladno z določbami ZUTD ima Zavod RS za zaposlovanje v primeru zavrnitve zahtevka prijavitelja v sodnem sporu iz 22. člena tega zakona regresni zahtevek do prijavitelja, ki je prejemal nadomestilo, v primeru njegovega uspeha pa ima regresni zahtevek do delodajalca. Drugi odstavek določa, da o regresu odloči sodišče že v postopku iz 22. člena tega zakona. Tako ni potreben poseben regresni zahtevek.

K 25. členu (psihološka podpora)

Glede na ustrezno strokovno usposobljenost zaposlenih v zdravstvenih zavodih javne zdravstvene službe je predvidena možnost, da se psihološka podpora in pomoč nudi tudi prijaviteljem na predlog KPK. Prijavitelji pogosto potrebujejo pomoč, ki pa lahko obsega celoten spekter od pogovora z zaupnikom oziroma uradno osebo za zunanjo prijavo pa do psihiatrične obravnave. Kadar bi potrebe prijavitelja po psihološki podpori presegale zmožnosti in znanje navedenih, se ga lahko napoti na psihološko podporo, ki jo zagotovi strokovnjak.

Psihološko podporo in svetovanje lahko prijaviteljem nudijo tudi Centri za socialno delo v skladu s storitvijo, ki jo določa Zakon o socialnem varstvu⁷⁵ (ZSV) ter nevladne organizacije, ki bi se opredelile na podlagi javnega poziva KPK.

K 26. členu (pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije)

⁷³ Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15

⁷⁴ Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFRO, 54/21 in 172/21 – ZODPol-G

⁷⁵ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk

Predlagani 26. 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 prijaviteljev 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 nudi podporo pri vzpostavitvi notranje in zunanje prijave poti ter pri delu s prijavitelji, na primer tako da izdaja systemske usmeritve. KPK prav tako prejema statistična poročila o izvajanju zakona od pristojnih organov (zunanja prijava). Iz teh statističnih poročil izdelava letno poročilo, ki ga objavi na svojih spletnih straneh.

K 27. členu (prekrškovni organi)

Predlagani 27. 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 28. členu (prekršek prijavitelja)

Predlagani 28. člen določa prekrške, ki jih stori prijavitelj. Globa je predpisana v razponu 400 – 1.200 evrov in sicer za zlorabo prijave s prijavo ali javnim razkritjem lažnih informacij o kršitvah. Za obravnavo prekrška so pristojni organi, ki obravnavajo prijavo po tem zakonu (organi za zunanjo prijavo).

K 29. členu (systemske prekrški)

Predlagani 29. člen določa prekrške pravnih oseb in odgovornih oseb pravnih oseb, povezanih z obveznostjo vzpostavitve notranje poti za prijavo. Kršitelj bo kaznovan za kršitve, ki jih je izvedel, če ni imenoval zaupnika za prejem prijave, če z notranjim aktom ni določil postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav ali če v zakonskem roku KPK ni poročal statističnih podatkov o obravnavi notranjih ali zunanjih prijav.

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 evrov.

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 ni imenoval zaupnika za prejem notranje prijave. S tem se onemogoča podajanje notranjih prijav.
- Kdor z notranjim aktom ni določil postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav. S tem se onemogoča postopanje po prijavah.
- Kdor komisiji ne poroča pravočasno. S tem onemogoča, da bi se izpolnile obveznosti do Evropske komisije in zbrali podatki o učinkovanju tega zakona.

K 30. členu (lažji prekrški)

Predlagani 30. člen določa lažje prekrške pravnih oseb in odgovornih oseb pravnih oseb. Kršitelj bo kaznovan za kršitve, ki jih je izvedel z ugotavljanjem identitete prijavitelja, če grozi z ali poskusi izvesti povračilni ukrep.

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 eurov, 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 eurov;
- **samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost**, v razponu od 2.000 do 4.000 eurov;
- **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 ugotavlja identiteto prijavitelja, ki je upravičen do zaščite po tem zakonu. S tem prijavitelja in ostale zaščitene osebe izpostavi povračilnim ukrepom ali pa je ugotavljanje prvi korak delodajalca k izvajanju povračilnih ukrepov.
- kdor ni imenoval zaupnika za prejem notranje prijave. S tem se onemogoča podajanje notranjih prijav.
- Kdor z notranjim aktom ni določil postopka notranje ali zunanje prijave in postopka obravnave prejetih prijav. S tem se onemogoča postopanje po prijavah.

- Kdor komisiji ne poroča pravočasno. S tem onemogoča, da bi se izpolnile obveznosti do Evropske komisije in zbrali podatki o učinkovanju tega zakona.

K 31. členu (težji prekrški)

Predlagani 31. člen določa težje prekrške pravnih oseb in odgovornih oseb pravnih oseb. Kršitelj bo kaznovan za kršitve, ki jih je izvedel z razkritjem identitete prijavitelja ali z izvedbo povračilnih ukrepov.

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 20.000 do 40.000 eurov, če pa se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa z globo v razponu od 30.000 do 60.000 eurov;
- **samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost**, v razponu od 20.000 do 40.000 eurov;
- **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 1.000 do 5.000 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 neupravičeno razkrije podatke o prijavitelju, povezanih osebah ali posredniku. S tem prijavitelja in ostale zaščitene osebe izpostavi povračilnim ukrepom.
- 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 32. členu (višina lobe v hitrem prekrškovnem postopku)

Določba 32. 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 33. členu (roki za vzpostavitev poti za prijavo)

Predlagani 33. člen v prvem odstavku določa prehodno obdobje 90 dni za vzpostavitev pogojev za prejem notranjih prijav za subjekte v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo več kot 250 ljudi in za vse subjekte v javnem sektorju.

Drugi odstavek 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.

Četrti odstavek določa obveznost KPK, da v roku enega leta vzpostavi informacijski sistem za poročanje za poročanje statističnih podatkov o obravnavi prijav kršitev pri zavezancih.

K 34. členu (sprememba določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije)

Člen določa črtanje 24. člena ZIntPK in spremembo 25. člena. Oba člena se nanašata na zaščito prijaviteljev, ki se po novem ureja v tem zakonu, določbe tega zakona bodo nadomestile določbe ZIntPK. Ker ta zakon nudi zaščito prijaviteljem le za prijave, ki jih podajo do dve leti po prenehanju kršitve, skladno z ZIntPK pa se obravnavajo kršitve do pet let po njihovem prenehanju, je treba 25. člena nadomestiti s predlaganim besedilom, da se prijaviteljem po ZIntPK zagotovi zaščito tudi za primer, ko podajo prijavo o kršitvi, ki je prenehala pred več kot dvema letoma.

K 35. členu (začetek veljavnosti)

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

III. ČLENI, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb)

24. člen (prijava neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja)

(1) Uradna oseba, ki iz utemeljenih razlogov meni, da se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, lahko takšno dejanje prijavi nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti (v nadaljnjem besedilu: pristojna oseba).

(2) Če ni pristojne osebe, če se ta na prijavo pisno ne odzove v roku petih delovnih dni ali če je pristojna oseba tista, ki od uradne osebe zahteva nezakonito ali neetično ravnanje, je za prijavo iz prejšnjega odstavka in za postopek z njo pristojna komisija.

(3) Pristojna oseba ali komisija na podlagi prijave oceni dejansko stanje, po potrebi izda ustrezna navodila za ravnanje in ukrene, kar je potrebno, da se preprečijo nezakonite ali neetične zahteve ter nastanek škodljivih posledic.

25. člen (ukrepi za zaščito prijavitelja)

(1) Če so prijavitelji zaradi prijave iz 23. ali 24. člena tega zakona izpostavljeni povračilnim ukrepom in so nastale za njih škodljive posledice, imajo pravico od svojega delodajalca zahtevati povračilo protipravno povzročene škode.

(2) Komisija prijaviteljem lahko nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne zveze med škodljivimi posledicami in povračilnimi ukrepi iz prejšnjega odstavka.

(3) Če komisija v postopku iz prejšnjega odstavka ugotovi vzročno zvezo med prijavo in povračilnimi ukrepi zoper prijavitelja, od delodajalca zahteva, da zagotovi takojšnje prenehanje takšnega ravnanja.

(4) Če so prijavitelji iz prvega odstavka tega člena javni uslužbenci, lahko v primeru, ko se povračilni ukrepi nadaljujejo, kljub zahtevi komisije iz prejšnjega odstavka, in je nadaljevanje dela na njihovem delovnem mestu nemogoče, od svojega delodajalca zahtevajo premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvestijo komisijo.

(5) 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.

(6) Uresničitev zahteve iz četrtega odstavka tega člena zagotovi delodajalec javnega uslužbenca najkasneje v roku 90 dni in o tem obvesti komisijo.