

Ministrstvo za pravosodje  
Župančičeva 3  
1000 Ljubljana

V Ljubljani, 10. 1. 2022

**Zadeva: Komentarji in pripombe v zvezi z osnutkom Zakona o zaščiti prijaviteljev (EVA 2021-2030-0052)**

Spoštovani,

V Transparency International (TI) Slovenia pozdravljamo javno razgrnitev predloga Zakona o zaščiti prijaviteljev (v nadaljevanju: predlog), saj že vrsto let opozarjamo, da je zaščita žvižgačev v Sloveniji po zavidljivem, naprednem položaju pred desetletjem danes zastarela in potrebuje celovito prenovo. Kljub dejstvu, da je Slovenija s prenosom Direktive o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije 2019/1937 (v nadaljevanju: Direktiva) zamudila rok, je potrebno uveljaviti kakovosten predlog, ki bo za daljše časovno obdobje zagotovil celovito zaščito.

Menimo, da je za kakovostno zakonodajo potreben dialog in sodelovanje širokega kroga deležnikov. V tej luči obžalujemo, da se ministrstvo za pravosodje ni odzvalo na nekatere dobronamerne pozive TI Slovenia po odprtju strokovnega dialoga že pred pripravo besedila predloga, saj verjamemo, da bi bil ta s sodelovanjem zunanjih strokovnjakov boljši. Ob tem pozdravljamo podaljšanje roka za oddajo pripomb glede predloga, saj je bil prvotno zastavljeni dvotedenski rok izrazito neugoden in je predstavljal odklon od predpisanih rokov za sodelovanje s strokovno javnostjo, ki so zapisani v Resoluciji o normativni dejavnosti. Verjamemo, da bo nadaljnji proces bolj vključujoč do strokovne javnosti in bo zakonska zaščita oseb, ki opozarjajo na nepravilnosti, ponovno zgled v evropskem prostoru in širše.

V nadaljevanju navajamo pripombe glede predloga:

- **K presoji posledic zakona:** Ocenjujemo, da mora predlagatelj ustrezno pospremiti ta del z več podrobnostmi in spremljajočimi analizami oz. sklicevanjem na že opravljene ter s tem razjasniti sliko predvsem za čas implementacije zakona. V TI Slovenia še posebej pogrešamo analizo s področja posledic na subjekte zasebnega sektorja (trenutno stanje, potrebe za implementacija zakona), ki bo ključno za to, da bodo določila zakona zaživela tudi pri

zavezancih. Hkrati bi bilo potrebno opredeliti posledice za Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK), saj trenutni predlog uvaja precej pristojnosti in dodatnih nalog temu organu, ki je po relevantnih ocenah<sup>1</sup> že tako kadrovsko in finančno podhranjen. Ob nudenju svetovanja ter pomoči prijaviteljem in zavezancem,<sup>2</sup> izvajanju preventivnih in ozaveščevalnih aktivnosti, zbiranju in objavi statističnih podatkov ter vodenju prekrškovnih postopkov, bo potrebno KPK zagotoviti izdatna materialna sredstva. V nasprotnem primeru lahko ta zakon ogrozi delovanje KPK in s tem osrednjega organa za preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji.

- **Predlagamo, da se opravi temeljita analiza kadrovskih in finančnih potreb KPK v luči dodatnih pristojnosti po tem predlogu in se to zapiše med finančne posledice zakona.**

Hkrati predlog daje določen pomen organizacijam civilne družbe s področja zaščite prijaviteljev, a jih praktično ne zajema v oceni posledic. Navaja le, da bo KPK spremljala izvajanje zakona, »tako v okviru rednega dela kot preko civilne družbe«, pri čemer ni obrazloženo, kaj je s tem pripravljalec predloga pravzaprav mislil. V **TI Slovenia menimo, da je potrebno ob prepoznavi pomena akterjev civilne družbe ob tem zagotoviti tudi podporne ukrepe, s katerimi se bo ta del civilne družbe ustrezno in sistematično krepil.** Ob tem dodajamo, da na nacionalni ravni do sedaj ni bilo razpisov za projekte akterjev civilne družbe, ki bi neposredno podpirali področje transparentnosti, integritete in preprečevanja korupcije, razen razpisa KPK leta 2021, kjer je bilo v celoti na razpolago 5 tisoč evrov. Ob tem je potrebno dodati, da je neprofitni sektor v primerjavi z ostalimi državami EU že tako podfinanciran.<sup>3</sup> Prav tako bi morale biti ovrednotene posledice za sodišče oz. sodišča, ki bodo obravnavala spore v zvezi s tem zakonom in s tem povezani ukrepi, ki bodo blažili morebitna tveganja.

Pričakujemo, da **bo do sprejetja zakona izdelan podrobnejši načrt za ozaveščanje ključnih deležnikov**, predvsem zavezancev, takoj po sprejetju zakona. Predlog sicer v točki 6.7.a navaja, da bo ta predstavljen preko »spletnih strani, javnih predstavitev, medijev, seminarjev idr.«, a v TI Slovenia ocenjujemo, da je takšen načrt preskop in da bi pripravljalec moral bolje opredeliti, kako bo prispeval k uresničevanju zakonskih določil in namena zakona v praksi. Kot je zapisano tudi v komentarju k 13. členu predloga, tudi Direktiva zahteva usposabljanje za

<sup>1</sup> GRECO. Peti krog ocenjevanja – poročilo o izpolnjevanju priporočil. <https://rm.coe.int/peti-krog-ocenjevanja-preprecevanje-korupcije-in-spodbujanje-integrite/1680a40a33>.

<sup>2</sup> Le v zasebnem sektorju bo zavezancev več kot 2500. V letu 2020 je bilo po podatkih SURS srednjih podjetij, ki zaposlujejo 50 do 249 oseb, 2211 in velikih, ki zaposlujejo 250 ali več oseb, 365.

<sup>3</sup> V letu 2019 so prihodki iz javnih sredstev glede na vse prihodke NVO predstavljali 37,71%, medtem ko je povprečje za EU v letu 2013 znašalo 58%. V letu 2019 je država NVO namenila 0,77% BDP, medtem ko je povprečje EU 2,2% BDP. Več na: <https://www.cnvos.si/nvo-sektor-dejstva-stevilke/delez-prihodkov-iz-javnih-sredstev>.

osebje pristojnih organov za zunanje prijave, to usposabljanje pa bi moralo biti vključeno tudi v presojo posledic.

Ob obrazložitvi 9. člena, ki predvideva nižanje števila delavcev v izogib zakonskim obveznostim, se sprašujemo, če je potrebno ovrednotiti posledice ali krepitev inšpektorata za delo.

- V tem besedilu se ne bomo podrobneje osredotočili na stališča glede besedila, ki je zapisan v oceni stanja, čeprav je po našem mnenju nekaj točk strokovno spornih (npr. definiranje žvižgaštva z ugotavljanjem motiva). Predlagamo, da zakonodajalec v procesu priprave popravkov k zakonu preveri tudi ustreznost besedila v tem delu dokumenta.
- Predlagamo, da se načela, ki so naštetá v točki 2.2, zapiše med uvodne člene.
- **K 3. členu:** V besedilu prvega odstavka je navedeno, da se zakon uporablja le za prijave, ki spadajo na področje uporabe Direktive, iz česar izhaja, da se zakon nanaša na kršitve prava Evropske unije na naštetih področjih. Čeprav je pri obrazložitvi prvega člena navedeno, da zakon velja tudi za prijave kršitev prava Republike Slovenije, to po mnenju TI Slovenia iz besedila ne izhaja nedvoumno.

Tudi če bi besedilo predloga bolj jasno opredeljevalo, da zakon velja na navedenih področjih pri kršitvah nacionalnega prava in prava EU, v TI Slovenia ocenjujemo, da je področje uporabe zakona preozko, kar je bistvena pomanjkljivost predloga. Zaradi tega obstaja tveganje, da vsi prijavitelji ne bodo enako obravnavani, da zakon ne bo vzbujal zaupanja pri prijaviteljih in posledično ne bo dosegal svojega namena. Lahko pa se zgodi tudi, da bo prijavitelj v prepričanju, da je zaščiten, razkril nepravilnost na področju za katerega zakon ne bi veljal in se s tem izpostavil povračilnim ukrepom.

Zakon ne bi smel navajati izčrpnega seznama področij uporabe. Zato predlagamo, da se tretji člen preoblikuje skladno s priporočili mednarodnih strokovnjakov<sup>4</sup> na način, da bo področje uporabe zajemalo prijave kršitev vsega veljavnega prava in notranjih aktov delodajalca oz. ki veljajo v delovnem okolju.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Glej na primer UNODC. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf). Str. 22-26. Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 6-9.

<sup>5</sup> Sem denimo sodijo kodeksi etike. Ti lahko pomembno urejajo ravnanje v delovnem okolju z naslavljanjem tveganj, ki jih zakonodaja ne ureja (npr. nasprotja interesov v zasebnem sektorju), hkrati pa so prijavitelji kršitev lahko prav tako žrtve povračilnih ukrepov.

V kolikor zakonodajalec utemeljeno ocenjuje, da obstajajo področja, za katera morajo veljati drugačna pravila, naj se te jasno opredeli kot izjeme in hkrati v zakonu določi druge načine prijave, obravnave prijav in zaščite za ta področja.

K tretjemu odstavku 3. člena predlagamo, da se za »17.« doda še », 19.«. Ne glede na namen zakonodajalca, da zakon ne posega v postopke po Zakonu o kazenskem postopku in postopke po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, smo v TI Slovenia mnenja, da mora zakon ustrezno ščititi prijavitelje po teh podlagah tudi z izključitvijo odgovornosti glede razkritja.

- **K 4. členu:** Ob drugi točki opozarjamo, da se opredelitev »pred podpisom pogodbe« ne nanaša na študentsko delo, ki je sicer v tej točki navedeno kot ena izmed oblik delovne dejavnosti. Predlagamo, da se točko dopolni tako, da se za »pogodbe« doda »ali v postopku pred izdajo študentske napotnice« ali drugim ustreznikom.

K šesti točki predlagamo, da se po besedi »predpisov« doda »ali je kako drugače v nasprotju s predmetom ali namenom pravil«, s čimer bi se definicija poenotila z definicijo iz Direktive. Prav tako predlagamo, da se definicija kršitve razširi tudi na dejanja, s katerimi se krši, opušča ali omogoča obid veljavnih notranjih aktov delodajalca, kot smo podrobneje obrazložili pri komentarju k prejšnjemu členu.

Pri sedmi točki ugotavljamo, da Direktiva med nadaljnje ukrepanje uvršča tudi izterjavo sredstev, česar predlog ne vsebuje. Predlagamo, da se definicija dopolni v skladu z Direktivo.

Pri osmi točki opozarjamo na neskladje z Direktivo in sicer je glede na 4. točko 5. člena Direktive pri opredelitvi iz predloga dodano »pri katerem je kršitev nastala«. To bi lahko v praksi ožilo možnosti prijave, zato predlagamo, da se ta del briše ali pa naj zakonodajalec ustrezno obrazloži, zakaj je besedilo dodal definiciji iz Direktive.

Pri deveti točki opozarjamo, da je pri ubeseditvi definicije »osebe, ki jo prijava zadeva« glede na izvirni besedilo Direktive izostala omemba javnega razkritja. Predlagamo, da se po besedi »prijavi« doda »ali javnem razkritju« po vzoru Direktive.

K deseti točki predlagamo, da se poleg fizičnih zaščiti tudi pravne osebe, ki bi pomagale prijavitelju v postopku prijave. Zakon denimo daje poseben pomen nevladnim organizacijam, ki bi izvajale podporne ukrepe prijaviteljem, te pa so lahko tudi deležne povračilnih ukrepov ali pritiskov, da razkrijejo identiteto prijavitelja.<sup>6</sup> Takšne organizacije in druge pravne osebe je potrebno zaščititi z ustrezno razširitvijo definicije.

<sup>6</sup> Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 9-10.

Pri enajsti točki predlagamo, da se definicija ustrezno razširi s črtanjem izraza »v delovnem okolju« pri obeh omembah. 17. člen predloga denimo opredeljuje povračilne ukrepe, ki se ne nanašajo nujno zgolj na ukrepe v delovnem okolju, na primer ravnanja, ki povzročajo škodo za ugled osebe, takšna ravnanja pa se lahko izvajajo izven delovnega okolja. Prav tako je mogoče, da so povezane osebe tarča povračilnih ukrepov, čeprav ne delujejo v delovnem okolju, kot ga definira predlog, saj s tem delovnim okoljem morda niso niti povezane. Sem sodijo denimo sorodniki prijavitelja.

Pri štirinajsti točki opozarjamo na morebitno pomanjkljivost definicije v primerih, ko prijavitelj sporoča nepravilnosti prek večpredstavnostnih datotek (video, zvok, slika) s pošiljanjem preko za to namenjenih rešitev ali pa zgolj s posredovanjem takšnega materiala v fizični obliki (nosilci podatkov, slike ipd.) brez dodatnega pisnega ali ustnega zatrjevanja o kršitvah. Predlagatelj naj ustrezno preveri, če definicija zajema tudi takšne prijave in če ne, naj definicijo ustrezno dopolni.

Pri šestnajsti točki predlagamo, da se zaradi večje jasnosti in pravne varnosti našteje pristojne organe oz. se jih opredeli v podzakonskem aktu. V Republiki Irski na podlagi 7. člena Protected Disclosures Act minister z odredbo (order) predpiše organe, ki sprejemajo zunanje prijave.<sup>7</sup>

Pri sedemnajsti točki predlagamo, da je zaupnik opredeljen na način, kot to določa regulacija s področja preprečevanja pranja denarja ali splošna uredba o varstvu osebnih podatkov, da je torej zavezanec obvezan imenovati eno osebo za to področje (in morebitne namestnike). Več o tem navajamo pri komentarju k 10. členu. Zaradi tega predlagamo, da se definicija spremeni na način, da definicija ne bo vključevala navedbe oddelka ali druge vrste kolektivnega organa temveč le posamezne osebe, ki so za obravnavo prijavi jasno določene in odgovorne.

Skladno s komentarjem k 9. členu naj definicija zajema tudi zunanje izvajalce (tretje osebe), ki bi jih delodajalec pooblastil za sprejemanje prijavi.

Pri osemnajsti točki predlagamo, da se beseda »pristojnim« briše. Za zunanjo prijavo se mora šteti že prijava nepristojnemu organu, ki mora ob prejetju te prijave ravnati skladno s 14. členom predloga. V nasprotnem primeru obstaja možnost, da prijavitelj od prijave na nepristojni organ do posredovanja zadeve pristojnemu organu ne bi bil deležen ustrezne zaščite.

- **K 5. členu:** Pri tretjem odstavku opozarjamo na relativno veliko diskrecijsko pravico zaupnika ali uradne osebe pri oceni, da se prijava ne obravnava. Prijavitelj bi moral imeti v tem primeru

<sup>7</sup> Republika Irski. Odredba ministra za javno porabo in reforme. <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/govieassets/89052/a6b10827-235e-4c14-a158-063b89f5ba13.pdf>.

možnost podaje ugovora ali drugo procesno pravico, s katero bi lahko imel večji vpliv na odločanje.

Pri četrtem odstavku predlagamo, da zakonodajalec oceni možnost zaščite zaupnikov, saj so ti lahko zaradi pomoči prijaviteljem prav tako izpostavljeni povračilnim ukrepom. Ocena naj vsebuje nabor ukrepov, ki bi se nanašali na zaupnike in možnost sporočanja takšnih povračilnih ukrepov.

Pri petem odstavku predlagamo, da se besedilo »Anonimna prijava se ne obravnava.« briše. Prepoved obravnav anonimnih prijav je v popolnem neskladju z mednarodnimi priporočili na področju zaščite žvižgačev kot tudi sodobnimi trendi pri implementaciji varnih kanalov za prijave sumov nepravilnosti. Dopusčanje in obveznost obravnave anonimnih prijav je sestavni del učinkovitih sistemov za prijavo sumov nepravilnosti. Možnost anonimne prijave povečuje verjetnost odkrivanja nepravilnosti, hkrati pa omogoča določeno stopnjo samozaščite prijavitelja.<sup>8</sup> Anonimna prijava omogoča prijavo zlasti tistim, ki se ne glede na vzpostavljene mehanizme bojijo povračilnih ukrepov in brez te možnosti prijave ne bi podali.<sup>9</sup> Obenem ni mogoče soglašati z obrazložitvijo člena, da se prijava ne obravnava, saj da naj ne bi bilo mogoče komunicirati s prijaviteljem. Sodobni kanali za prijavo sumov nepravilnosti, ki so široko dostopni, že omogočajo dvosmerno komunikacijo z anonimnim prijaviteljem.<sup>10</sup> V kolikor takšna komunikacija ni mogoča, bi moral zakon, namesto neobrnave prijav, predvideti drugačne načine postopanja zaupnikov in pooblaščenih oseb za zunanjo prijavo. Hkrati ni mogoče soglašati le z ukrepom, ki predvideva zaščito prijavitelja le v primerih, ko je njegova identiteta razkrita. V veliko primerih je mogoče identificirati skupino oseb, ki z občutljivo informacijo o nepravilnosti razpolaga in je mogoče iz prijave, četudi anonimne, brez identifikacije prijavitelja izvajati povračilne ukrepe (npr. nad osebami v določenem oddelku). Tudi v takih primerih bi morali zaupniki in pooblaščenice osebe za zunanjo prijavo imeti na voljo možnost ukrepanja, še preden je razkrita identiteta prijavitelja.

K šestemu odstavku dodajamo, da bi morala biti prijava organom, uradom ali agencijam EU zaščiteni ne glede na področje, razen v strogo določenih izjemah, kot smo navedli pri komentarju k 3. členu.

<sup>8</sup> Van Portfliet et al. Transposing the EU Whistleblower Directive into National Law: What Every Policymaker Should Know. <https://www.whistleblowingimpact.org/wp-content/uploads/2020/09/EU-Directive-Transposition-Brief-Final-1.pdf>.

<sup>9</sup> Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 16-17.

<sup>10</sup> TI Slovenia denimo od leta 2021 omogoča anonimno prijavo in dvosmerno komunikacijo prek sistema GlobaLeaks, ki ga med drugim uporabljajo številni javni organi in podjetja npr. Ministrstvo za kmetijske politike Republike Italije, Autorita Nazionale Anticorruzione (ANAC – protikorupcijski organ v Republiki Italiji), Dr. Oetker, Edison in številni drugi.

- **K 6. členu:** Z namenom povečanja pravne predvidljivosti oz. manjše pravne negotovosti in možnosti poznejšega dokazovanja obstoja ali neobstoja soglasja pri prvem odstavku predlagamo, da zakonodajalec razmisli o smotrnosti dodatne opredelitve evidentiranja soglasja prijavitelja o razkritju identitete tretjim osebam, bodisi s pisnim ali ustrezno zabeleženim ustnim soglasjem .

Pri drugem in tretjem odstavku opozarjamo, da je predlagano besedilo premalo jasno. Razkritje identitete je izjemen poseg v pravice prijavitelja in je pogosto odločilnega pomena pri preprečevanju povračilnih ukrepov. Zato bi moral biti predlog bolj definiran glede pogojev, kdaj je lahko identiteta razkrita, kakšne pravice (npr. ugovora) ima prijavitelj v teh primerih, komu se sme razkriti identiteta ter kdo odloča o razkritju identitete. Ob tem opozarjamo na določbe 37. člena Ustave, ki določa varstvo tajnosti pisem in drugih občil. Ta določa, da se le na podlagi zakona in na podlagi odločbe sodišča lahko poseže v to pravico.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK) je v tem pogledu bolj jase, saj določa, da tak poseg lahko opravi le sodišče in le v primerih zavarovanja javnega interesa ali pravic drugih. Ta določba je po oceni TI Sloveni boljša kot v trenutnem predlogu. Zakonodajalca zato pozivamo, da predlog ustrezno dopolni bodisi z rešitvijo podobno ZIntPK ali predlaga drugo ustrežnejšo rešitev. V kolikor bo rešitev drugačna kot v ZIntPK, bi bilo primerno, da se različna obravnava ustrezno obrazloži.

- **K 7. členu:** Pri drugem odstavku predlagamo, da se premisli o ustreznosti izraza uradni zaznamek pri notranjih prijavah v zasebnem sektorju. Hkrati opozarjamo na določbe 18. člena Direktive, ki določa obravnavo notranjih in zunanjih prijav in navaja, da poleg posnetka pogovora ta predvideva tudi popoln in točen zapis pogovora. Glede na določbe Zakona o upravnem postopku (74. člen) in njegovo razlikovanje med zapisnikom ter uradnim zaznamkom, pri čemer je prvi bolj podroben, predlagamo, da se izraz »uradni zaznamek« nadomesti z bolj primernim izrazom, ki bi bolj odražal določbo iz Direktive.

Prav tako predlagamo, da se pred »soglasjem« zaradi večje jasnosti doda besedo »vnaprejšnjim«. V zadnjem stavku tega odstavka predlagamo, da se beseda »in« zamenja z »ali«.

- **K 8. členu:** Pri členu opozarjamo na nejasnost presoje učinkovite obravnave kršitev. Člen jasno navaja, da prijavitelj presoja o primernosti uporabe notranjih poti za prijavo glede na tveganje povračilnih ukrepov. Kdo presoja o tem, ali je mogoče kršitev učinkovito obravnavati prek notranjih kanalov, pa ni navedeno. Predlagamo, da o obeh kriterijih presoja prijavitelj in da se to jasno zapiše v besedilo člena. Predlagamo tudi, da člen vsebuje določilo, ki dovoljuje



zunanjo prijavo, če prijavitelj meni, da bo takšna obravnava bolj učinkovita. Predlagamo, da se člen glasi: »Informacijo o kršitvi se praviloma poda z uporabo notranjih poti za prijavo, če prijavitelj upravičeno meni, da je mogoče prijavljeno kršitev učinkovito obravnavati in če prijavitelj upravičeno meni, da ni tveganja povračilnih ukrepov.«

- **K 9. členu:** Uvodoma opozarjamo, da je številčenje odstavkov v členu napačno, saj manjka četrti odstavek. Ne glede na to napako, se pri komentarjih sklicujemo na številke, ki so v izvirnem besedilu.

Pri drugem odstavku se sprašujemo, na kakšen način bodo določeni subjekti, ki spadajo na področje zdravstva in okolja. Menimo, da iz predloga niti iz obrazložitve člena to ni ustrezno pojasnjeno. Obenem pozdravljamo izčrpen seznam ostalih institucij, ki so navedene v nadaljevanju člena.

Pri šestem odstavku priporočamo, da že zakon predpiše minimalne standarde postopka prejema in obravnave notranjih prijav, imenovanje in pogoje za imenovanje zaupnika ter način sodelovanja s pristojnimi organi.

Pri osmem odstavku je pri prvem stavku napačen sklic, zato naj se beseda »prejšnjega« zamenja s »predprejšnjega« ali »šestega«. Soglašamo z obrazložitvijo člena, ki pravi, da morajo biti informacije »na voljo vsem potencialnim prijaviteljem, kar niso nujno le zaposleni«, a bi moralo to biti nedvoumno zapisano tudi v samem besedilu člena. Trenutna ubeseditev, ki pravi, da mora zavezanec zagotoviti »jasne in enostavno dostopne informacije« tega po naši oceni ne izraža dovolj jasno.

Ob tem členu predlagamo, da zakonodajalec oceni smiselnost vključitve podobne določbe, kot je navedena v šestem odstavku 13. člena in sicer, da bi bil vsak zavezanec obvezan periodično ocenjevati notranje postopke prejema prijav in ukrepanja, tveganja za nepooblaščenno razkrivanje podatkov in predvidi ukrepe za blaženje zaznanih tveganj.

Direktiva v osmem členu določa, da lahko kanal za prijavo zagotavlja zunanja tretja oseba in hkrati določa, da se zanje uporabljajo tudi zaščitni ukrepi. Predlagamo, da se v tem členu predloga uredi položaj zunanjih ponudnikov, ki bi lahko sprejemali prijave po pooblastilu delodajalca, hkrati pa se zaradi te spremembe dopolni preostale dele zakona.

Prav tako direktiva v osmem členu določa, da si lahko pravni subjekti v zasebnem sektorju s 50 do 249 delavci delijo sredstva za prejemanje prijav in preiskave, ki se opravijo, česar predlog ne predvideva.



- **K 10. členu:** Pri tretjem odstavku izpostavljam, da iz besedila ni opredeljeno, kdaj je sodelovanje zaupnika s pristojnim organom za zunanjo prijavo potrebno in predlagamo, da se to bolj jasno opredeli.

Ob četrtem odstavku v TI Slovenia opozarjamo, da bi bilo bolj primerno, da zaupnik svetuje prijavitelju že pred nastankom povračilnih ukrepov z namenom preprečevanja le-teh. Čeprav drugi odstavek govori o informiranju o zaščiti po zakonu in o drugih postopkih, pa bi bilo dobro, da bi zaupnik že pred morebitnim nastankom povračilnih ukrepov tudi svetoval prijavitelju, kako minimizirati tveganja za povračilne ukrepe, denimo s samozaščitnim delovanjem. Hkrati bi moral zaupnik izvajati tudi druge ukrepe za preprečevanje nastanka povračilnih ukrepov.

Kot že navedeno ob komentarju k četrtemu členu, pri tem členu predlagamo, da zakonodajalec razmisli o ustrežnejši opredelitvi zaupnika kot to določa regulacija s področja preprečevanja pranja denarja ali splošna uredba o varstvu osebnih podatkov. Zaradi pomembnosti vloge bi moral predlog vsebovati način določitve zaupnika in morebitnih namestnikov, obveznost zagotavljanja pogojev za delo zaupnika, dolžnosti zaupnika in dolžnosti zavezanca do funkcije zaupnika. S tem bi se lahko postavilo ustrezne pogoje in podlago za neodvisnost funkcije zaupnika.<sup>11</sup>

Hkrati pa bi moral zakon predvidevati in preprečevati nekatere okoliščine, ob katerih bi se krnila učinkovitost ali nepristranskost zaupnikov (npr. preprečevanje nasprotij interesov). To je še posebno pomembno za podjetja, kjer so interesi oseb lahko še posebej v konfliktu z interesi prijavitelja. Na primer 5% družinskih podjetij v Sloveniji ima več kot 50 zaposlenih<sup>12</sup> in bodo zavezanci po zakonu, hkrati pa bo lahko prihajalo do situacij, ko bo zaupnik v sorodstvenem razmerju do osebe, na katero se prijava nanaša. Kljub možnosti, da se prijavitelj lahko odloči za zunanjo prijavo ali javno razkritje, bi morali biti določila definirana za primere, ko prijavitelj ne bo razpolagal z informacijami, ki bi razkrivale nasprotje interesov zaupnika.

Ob petem odstavku pozdravljamo zbiranje statističnih podatkov o prijavah, a bi morala določba vsebovati tudi, kateri podatki so javni oz. jih je mogoče pridobiti prek Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, kakšne so možnosti ponovne uporabe baze ipd.

<sup>11</sup> Delno je tak način opredelitve oseb, ki sprejemajo prijave, uporabila Slovaška. White&Case. Major Changes to Slovak Whistleblowing Rules as of March 1, 2019. <https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/major-changes-to-slovak-whistleblowing-rules-as-of-march-1-2019.pdf>.

<sup>12</sup> Ernst&Young in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Družinsko podjetništvo – Značilnosti v Sloveniji. [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/si\\_si/topics/assurance/family-business-survey/ey-family-business-characteristics-in-slovenia-si-20200103.pdf?download](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/si_si/topics/assurance/family-business-survey/ey-family-business-characteristics-in-slovenia-si-20200103.pdf?download).

- **K 11. členu:** Pri tretjem odstavku predlagamo, da se med možnosti doda obveščanje prijavitelja že tekom postopka, ne le ob zaključku kot to določa peti odstavek. Prav tako predlagamo, da bi moral imeti zaupnik med obveznostmi navedeno tudi delovanje za preprečevanje povračilnih ukrepov zoper prijavitelja.

Na splošno ocenjujemo, da navedeni člen ne zagotavlja veliko procesnih pravic prijaviteljem. Kljub namenu predlagatelja, ki izhaja iz obrazložitve člena, da gre za neformalen postopek, bi moral člen odsevati večji pomen prijavitelja in njegovih pravic. Prijavitelj bi moral poleg bolj redne obveščенosti imeti možnost podajanja ugovorov zoper način obravnave prijave, izvajanje ukrepov za odpravo kršitev pa tudi na odločitev o neobravnavi prijave na podlagi tretjega odstavka petega člena.

Pri četrtemu odstavku predlagamo, da se beseda »praviloma« briše in nadomesti z »nemudoma oziroma«. Zaradi zaupanja v vzpostavljene mehanizme, bi morale biti prijave obravnavane in zaključene takoj, ko je to mogoče ter hkrati skladno z rokom, ki ga v 9. členu postavlja Direktiva. Predlagamo, da se opredeli, kdo je upravičen do vpogleda v poročilo<sup>13</sup> in kdo bi morebiti moral biti z njim seznanjen (npr. prijavitelj kot to navajamo pri naslednjem odstavku). Predlagamo tudi, da se ob koncu odstavka doda »V kolikor je zaupnik zavrnil obravnavo prijave, mora v poročilu odločitev utemeljiti.«

Pri petem odstavku predlagamo, da v prvem stavku briše »ustno ali« ter po koncu tega stavka doda nov stavek, ki se glasi: »Zaupnik lahko izjemoma prijavitelja o zaključku obravnave ali izidu postopka obvesti ustno, če je tak način obveščanja izbral prijavitelj ali če je to zaradi interesov prijavitelja (npr. zaradi preprečevanja povračilnih ukrepov) potrebno.« Zaradi ustrezne sledljivosti postopka in zavarovanja pravic udeleženih oseb, bi moralo biti ustno sporočanje omejeno na izjemne primere.

Skladno s komentarjem k prejšnjemu odstavku predlagamo, da se za besedo »postopka« doda »in mu posreduje izvod poročila iz četrtega odstavka.«

Kljub določbam 21. člena zaradi spodbujanja varstva posameznika, zasledovanja ciljev direktive in jasnosti predlagamo, da se členu doda odstavek, ki bi določal, da se prijavitelj, ki z izidom notranje prijave ni zadovoljen, lahko obrne na KPK ali organ za zunanjo prijavo.

- **K 12. členu:** V TI Slovenia nasprotujemo drugemu odstavku in predlaga, da se ta v celoti briše, saj je v popolnem nasprotju z namenom zakona in dobrimi praksami na področju. Neprimerno je od vseh prijaviteljev pričakovati ustrezno poznavanje pravnega reda, da bi lahko presojali in v prijavi navajali, po kateri pravni podlagi prijavo oddajajo ali kako jo oblikovati, da bo iz

<sup>13</sup> Ta krog oseb bi moral biti zaradi varovanja identitete prijavitelja ozko določen.

predstavljenih okoliščin organ jasno sklepal, da gre za prijavo po tem zakonu. Organi bi morali biti ustrezno usposobljeni, da presojujejo, po kateri pravni podlagi bodo obravnavali določen primer oz. prijavo, to ustrezno beležijo in skladno s tem ravnajo. Hkrati je nesprejemljivo zahtevati, da zakon zahteva podajanje prijave na točno določen naslov, ki je ločen od ostalih glede na določbe 13. člena predloga. Predlog bi moral organom nalagati obravnavo prijav v najširšem možnem smislu, torej da se obravnavajo prijave ne glede na sklicevanje na pravne podlage, uporabo kanala prijave ali glede na formalnost ali neformalnost prijave.<sup>14</sup>

- **K 13. členu:** Pri tretjem odstavku predlagamo, da uradna oseba prijavitelja informira tudi o nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju zaščite prijaviteljev.<sup>15</sup>

Pri četrtem odstavku predlagamo, da se določi javnost evidence in njeno dostopnost po zakonu o dostopu do informacij javnega značaja ter možnost ponovne uporabe.

Pri petem odstavku predlagamo, da se zaradi povečevanja učinkovitosti izvajanja zakona, predvidi, da pristojno ministrstvo v sodelovanju s KPK in strokovno javnostjo v določenem časovnem obdobju po sprejemu zakona oblikuje smernice ali drug dokument, ki bi spodbujal organe k celovitemu zasledovanju načel iz tega odstavka (npr. glede načinov preprečevanja dostopa do vsebine prijav, varovanja identitete prijavitelja, ipd.).

Hkrati opozarjamo na določbo petega odstavka 12. člena Direktive, ki pravi, da mora osebje, ki sprejema prijave, prejeti usposabljanje za namene obravnave prijav. Predlagamo, da se ta določba vključi v predlog zakona, hkrati pa naj predlog glede tega predvidi tudi finančne in druge posledice.

Pri osmem odstavku predlagamo, da se ta dopolni, da ne bi omogočal razkrivanja obstoja prijave. Med besedi »zadeva« in »ali« naj se doda », informacij o obstoju prijave«. Za izvajanje povračilnih ukrepov bi lahko zadoščalo že vedenje o obstoju prijave oz. bi na podlagi te informacije lahko nepooblaščen oseba v delovnem okolju poizvedovala o vsebini prijave ali prijavitelju.

- **K 14. členu:** Pri tretjem odstavku predlagamo, da se prijavo posreduje le ob izrecnem soglasju prijavitelja, v kolikor je to mogoče. Treba je upoštevati, da ima žvižgač lahko utemeljene razloge, zakaj je prijavo naslovil na določen organ ali uporabil določen kanal. V tem primeru

<sup>14</sup> Podobno kot to ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja glede zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja.

<sup>15</sup> Podobno kot na primer v 5. členu določa Zakon o mednarodni zaščiti.

se prijave brez izrecne privolitve prijavitelja ne bi smelo posredovati naprej. Le obvestilo prijavitelju tako ne zadošča.<sup>16</sup>

Ob šestem odstavku opozarjamo na nedorečenost »očitno manjše kršitve«, kar lahko privede do neenake obravnave prijaviteljev. Predlagamo, da zakonodajalec preveri možnosti glede bolj jasne definicije.

Ob šestem in sedmem odstavku opozarjamo na pomanjkanje ustreznih procesnih pravic prijaviteljev, saj bi ti morali imeti na voljo predpisane možnosti, s katerimi bi lahko podali ugovore zoper odločitve uradnih oseb oz. drugo pravno sredstvo. Prav tako opozarjamo na tretji odstavek 11. člena Direktive, ki pravi, da morajo organi, ki odločijo, da je bila prijavljena kršitev manjša in se je ne obravnava, prijavitelja o odločitvi obvestiti in navesti razloge za odločitev. Predlagamo, da se šesti odstavek ustrezno dopolni in sicer, da se za prvim stavkom doda nov, ki se glasi: »Uradna oseba razloge za zaključek obravnave prijave pisno obrazloži in razloge posreduje prijavitelju z obvestilom o zaključku postopka.«

Ob osmem odstavku predlagamo, da zakonodajalec oceni možnosti, da se predpišejo kriteriji ali splošna načela za presojanje resnosti kršitev.

Pri devetem odstavku predlagamo, da je obvezna sestavina poročila tudi obrazložitev ravnanja uradne osebe.

Ta člen ne vsebuje rokov za obravnavo in zaključek zadeve, kot je denimo to urejeno za notranjo prijavo v 11. členu. Predlagamo, da zakonodajalec oceni možnosti uvedbe roka za odločitev v zadevi. Deseti odstavek sicer ureja obveščanje prijavitelja kot to nalaga Direktiva v drugem odstavku 11. člena, kjer je navedeno, da morajo pristojni organi prijavitelju dati »o povratne informacije v razumnem časovnem okviru, ki ni daljši od treh mesecev ali, v ustrezno utemeljenih primerih, šest mesecev.« Predlagamo, da se prijavitelja obvešča v rednih intervalih tudi kasneje, če prijava še ni rešena.

Pri desetem odstavku predlagamo, da se v prvem stavku briše »ustno ali« ter po koncu tega stavka doda nov stavek, ki se glasi: »Uradna oseba lahko izjemoma prijavitelja o zaključku obravnave ali izidu postopka obvesti ustno, če je tak način obveščanja izbral prijavitelj ali če je to zaradi interesov prijavitelja (npr. zaradi preprečevanja povračilnih ukrepov) potrebno.« Zaradi ustrezne sledljivosti postopka in zavarovanja pravic udeleženih oseb, bi moralo biti ustno sporočanje omejeno na izjemne primere.

<sup>16</sup> Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 20.

- **K 17. členu:** Pri drugi točki drugega odstavka predlagamo, da se »začasna odpustitev« nadomesti s »suspenz«. Pri dvanajsti točki se sprašujemo po primernosti uporabe besede »zlasti«, saj je mogoče škodovati ugledu osebe na več načinov (prek medijev, internih komunikacijskih kanalov, ipd.), ki so enakovredni, zato je izpostavljanje le družbenih omrežij nepotrebno. Če je zakonodajalec želel družbena omrežja izpostaviti kot primer, naj se ta točka v tem delu preoblikuje.

K 13. točki drugega odstavka predlagamo, da se ta razširi z »ali druga prekinitvev poslovnega sodelovanja«, saj se poslovno sodelovanje lahko sklepa tudi brez pogodb.

- **K 18. členu:** Pri prvem odstavku predlagamo, da se beseda »ter« nadomesti z »ali«. Zaradi primerov, ko se prijavitelj te pravice ne bo zavedal in potrdila ne bo zahteval, predlagamo, da se na koncu doda besedilo: »O možnosti izdaje potrdila zaupnik, uradna oseba ali Komisija za preprečevanje korupcije informirajo prijavitelja«.

Pri drugem odstavku predlagamo, da se beseda »ter« nadomesti z »ali«.

Po zgledu 41. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo predlagamo, da se KPK in nevladnim organizacijam s področja omogoči, da z ustreznimi kadri s svojimi izkušnjami pripomorejo k zaščiti žvižgačev, ne le s svetovanjem, temveč tudi z dejanskim zastopanjem v sodnih postopkih povezanih z izvajanjem tega zakona. To je predvsem pomembna rešitev za tiste prijavitelje, ki nimajo ustreznih lastnih sredstev za plačilo odvetniških storitev ali so kako drugače bolj ranljivi.

Pri tretjem odstavku predlagamo, da se zadnji »in« zamenja z »ali«, saj ocenjujemo, da je izvajanje navedenih aktivnosti in hkrati izvajati psihološko podporo zahtevna kombinacija, ob trenutnem neustreznem financiranju organizacij s področja integritete, transparentnosti in preprečevanja korupcije pa je smiselno, da se krog nevladnih organizacij, ki bi lahko pridobile status razširi, zato da bodo imeli prijavitelji več možnosti. To je zelo pomembno predvsem za prijavitelje, ki ne zaupajo institucijam in organizacijam.

Pri 18. členu pogrešamo opredelitev ukrepov, s katerimi bi prijaviteljem zakon nudil ustrezno psihosocialno pomoč. Ob povračilnih ukrepih se namreč prijavitelji pogosto srečujejo s finančnimi težavami (npr. zaradi izgube zaposlitve in dolgotrajne brezposelnosti<sup>17</sup>) in psihičnimi pritiski. Tveganje za te posledice nosijo tudi povezane osebe, zato bi moral ta člen zajemati tudi njih.

<sup>17</sup> Lanska raziskava kaže, da je povprečen čas brezposelnosti žvižgačev tri leta in pol. Glej Kenny, Kate in Marianna Fotaki. 2021. The Costs and Labour of Whistleblowing: Bodily Vulnerability and Post-disclosure Survival. Journal of Business Ethics. Dostopno na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-021-05012-x>.

Kot smo že zapisali v svoji analizi bi morala zakon predvidevati celoten nabor popravilnih ukrepov oz. škode, ki jo lahko utрпи prijavitelj, s čimer se prijavitelja postavi v takšen položaj kot ga je imel pred povračilnimi ukrepi.<sup>18</sup> Poleg finančnih nadomestil bi moral zakon vsebovati še nefinančna pravna sredstva.<sup>19</sup> Predlagamo, da predlagatelj preuči možnosti dodatnih ukrepov, analizira obstoječe podporne ukrepe na drugih področjih (npr. za žrtve kaznivih dejanj<sup>20</sup>) ter v naslednjem osnutku predloga zakona opredeli dodatne podporne ukrepe in določi ustrezne organe za njihovo izvajanje.

- **K 20. členu:** Predlagamo, da prvi odstavek dovoljuje uveljavljanje sodnega varstva in zahtevanje začasnih odredb glede več določb zakona.

Pri četrtem odstavku kljub jasnemu namenu predlagatelja opozarjamo, da izbira enega sodišča lahko zaradi geografske oddaljenosti (npr. iz zahodne Slovenije) predstavlja dodatno obremenitev za prijavitelje. Hkrati se sprašujemo, če je bila opravljena ustrezna analiza, s katero lahko predlagatelj utemeljeno sklepa, da bo eno sodišče, kljub nujnosti iz drugega odstavka tega člena, lahko o zadevah ustrezno hitro odločalo. Že sedaj nekatere varovalke pred povračilnimi ukrepi vsebuje delovna zakonodaja, a je ena izmed večjih pomanjkljivosti sistema (tako v Sloveniji kot mednarodno) počasno reševanje sodnih sporov, ki nesorazmerno vpliva na prijavitelja. V času trajanja spora je ta lahko na primer brez prihodkov, zato bi se morali ti spori reševati bistveno hitreje. Zadnje letno poročilo Vrhovnega sodišča RS navaja, da je povprečno trajanje postopka na delovnih sodiščih 10,9 meseca, na Delovnem sodišču v Mariboru pa 10,8 meseca. Ob morebitnem večjem številu zadev po uveljavitvi zakona, še posebej upoštevajoč dejstvo, ki je navedeno v omenjenem letnem poročilu, da so za delovna in socialno sodišče značilna večja nihanja v številu zadev in trajanja postopkov,<sup>21</sup> obstaja tveganje, da bo reševanje zadev le na enem sodišču privedlo do zaostankov pri reševanju zadev, ki se nanašajo na prijavitelje. To bi bistveno ohromilo učinkovitost sistema zaščite. Predlagatelja pozivamo naj opravi ustrezno analizo, s katero bo lahko potrdil, da je predlagana rešitev ustrezna oz. ustrezno spremeni predlagani odstavek.

Pri petem odstavku ob koncu predlagamo, da se zaradi večje jasnosti doda »in ni bil povezan s prijavo.«

<sup>18</sup> Ne podoben način kot to ureja Obligacijski zakonik v 169. členu.

<sup>19</sup> Več v Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 15-16.

<sup>20</sup> Kot to opredeljuje na primer 14.a člen Zakona o socialnem varstvu.

<sup>21</sup> Vrhovno sodišče RS. Letno poročilo 2020. [https://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=2021050412351310](https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021050412351310). Str. 59-60.

- **K 21. členu:** Skladno s predlogom pri 18. členu predlagamo, da se doda nova točka, ki se glasi: »lahko skladno z 18. členom zastopa prijavitelja v sodnih postopkih;«
- **K 23. členu:** Ocenjujemo, da prekrška, ki sta navedena in za katera je zagrožena enaka kazen, ni mogoče obravnavati enako, saj je razkrivanje podatkov o prijaviteljih, povezanih osebah in posredniku bistveno težji prekršek in hkrati tudi bolj verjeten prekršek, kot lažna prijava, ki se po mednarodnih raziskavah pojavlja redko.<sup>22</sup>

Pri tem členu pozivamo zakonodajalca tudi, da analizira možnosti, da se kaznuje tudi posameznike, ki sodelujejo pri povračilnih ukrepih. To so lahko tudi osebe, ki niso odgovorne osebe pravne osebe, temveč zaposleni ali druge osebe, zato bi bilo smiselno razmisliti tudi o tem, da se zaradi odvračalnega učinka določi tudi kazni za te osebe.
- **24. členu:** Predlagamo, da zakonodajalec ponovno analizira ustreznost predlaganih kazni, predvsem v prvem odstavku navedenega člena. Direktiva jasno določa, da morajo države zagotoviti kazni, ki so »učinkovite, sorazmerne in odvračilne«. <sup>23</sup> Kazen 3000 do 6000 eurov predvsem za večje gospodarske družbe predstavlja relativno nizek delež prihodkov.

Prav tako naj zakonodajalec ponovno analizira vse naštetе prekrške v prvem odstavku, saj nekateri zagotovo ne bi smeli biti enakovredni – ne primer neporočanje podatkov komisiji za preprečevanje korupcije v določenem roku ima bistveno manjši vpliv na zasledovanje ciljev zakona kot razkrivanje podatkov o prijavitelju ali izvajanje povračilnih ukrepov. Predlagamo, da se opredeli lažje in težje prekrške ter posledično določi ustrezne kazni za obe kategoriji.
- V zakonu ni mogoče zaslediti določbe, ki bi iz Direktive ustrezno prenesla njen 24. člen, ki določa prepoved odpovedi pravicam in pravnim sredstvom (npr. s sporazumom, politiko, obliko zaposlitve itd.). Predlagamo, da se ta člen Direktive ustrezno umesti v določila predloga na način, da odpoved pravicam iz ZZPri ne bo imela pravnih učinkov.

S spoštovanjem,

Sebastijan Peterka

Transparency International Slovenia

<sup>22</sup> Transparency International Slovenia. Prenos Direktive o zaščiti žvižgačev – analiza in priporočila. <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/12/ti-prenos-direktive-web-1.pdf>. Str. 12-13.

<sup>23</sup> Avstralija in Francija imata za povračilne ukrepe predvidene celo zaporne kazni.