

## Zaščita posameznika, ogroženega zaradi razkrivanja korupcije

mag. Bećir Kečanović

Vsaka urejena skupnost na nek način spodbuja in varuje, ponekod celo finančno nagraduje tiste, ki se nesebično izpostavljajo za skupne vrednote in javni interes, pri tem pa tvegajo lastno varnost, varnost svojih bližnjih in osebnega premoženja. Zagotavljanju varnosti posameznika, ogroženega zaradi razkrivanja in prijav korupcije so namenjeni različni ukrepi, za katere naša zakonodaja uporablja pojme *zaščita prijaviteljev* in *zaščita prič*. V razpravah se včasih uporablja beseda *piščalkarji*, kar je glede na namen rabe najbrž manj posrečen prevod angleškega pojma *whistleblower protection*. Prispevek se zadevne tematike loteva v povezavi z ureditvijo zaščite prijaviteljev v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). V zvezi s tem ugotavlja, kar opozarjajo primeri iz prakse, da je za učinkovito zaščito prijaviteljev nujna sistemska povezanost institucionalnega okolja in zakonske ureditve o zaščiti prijaviteljev s področno zakonodajo in stroko delovnega in socialnega, zdravstvenega, uslužbenskega, kazenskega področja. Spoznanje o skupnih vzrokih korupcije, absentizma, diskriminacije, trpinčenja, šikaniranja, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj v javnem in zasebnem sektorju je po mnenju avtorja zdaj že utemeljen razlog za premislek o razvoju celostnega, proaktivnega in bolj učinkovitega pristopa pri obvladovanju teh pojavov.

**Ključne besede:** korupcija, absentizem, trpinčenje, zaščita prijaviteljev, dobrovernost, utemeljenost in zlonamernost prijav korupcije, delovno pravo, kazensko pravo.

### 1. Uvod

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD ugotavlja, da so tveganja korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj precej večja v okoljih, kjer ni ustrezne podpore razkrivanju teh pojavov in ne zaščite oseb, ki si prizadevajo za njihovo razkrivanje in ustrezno obravnavo. Zaposleni, tako v javnem kot zasebnem sektorju, so večinoma prvi seznanjeni s korupcijo, kršitvami in zlorabami v delovnem okolju, ker najpogosteje prvi čutijo posledice. Tisti, ki se temu uprejo, razkrijejo ali poskušajo razkriti podatke o korupciji, drugih kršitvah in zlorabah ali njihovih storilcih, so pogoste žrtve ustrahovanja, nadlegovanja, trpinčenja, šikaniranja, odpovedi delovnega razmerja ali drugih povračilnih ukrepov. Učinkovita zaščita je v takšnih primerih bistvena tudi za etiko in integriteto poslovnega okolja, za spodbujanje organizacijske kulture in spoštovanja človekovega dostojanstva v delovnih razmerjih, za učinkovito preprečevanje, razkrivanje in obvladovanje korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj v javnem in zasebnem sektorju.<sup>1</sup>

Spodbujanje in zaščita posameznika, da po svojih zmožnostih sodeluje pri razkrivanju korupcije in organiziranega kriminala, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj je spričo perečih razmer toliko bolj pomemben del skupnih prizadevanj za zaščito temeljnih vrednot, javne varnosti, reda in miru. Obenem mora zaščita prijaviteljev paziti na nevarnost zlonamernih prijav, zlasti, ko je prijavitelj anonimen, prijava pa očitno vložena iz nizkotnih nagibov. Prav tako je potrebno z vso skrbnostjo paziti, da zaščita prijaviteljev po nepotrebem ne posega v urejena razmerja med delodajalcem in zaposlenimi, ne da bi za to imela utemeljen razlog in zakonsko podlago. Po drugi strani je treba odločno zavračati in obsojati miselnost, ki dobroverne prijavitelje naslavlja z žaljivimi podtoni, ustrahovanjem, grožnjami, nasiljem, odpovedjo delovnega razmerja in neutemeljenimi ovadbami ali drugimi oblikami povračilnih ukrepov. Z vso resnostjo in odgovornostjo je zato treba podpreti in spodbujati pomen, ki ga mednarodno pravo in pravni sistem države namenjata zaščiti posameznika pri razkrivanju korupcije in organiziranega kriminala.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> OECD (2012), Whistleblower Protection, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/50042935.pdf>.

<sup>2</sup> Najpomembnejši mednarodni pravni dokument, ki ureja to področje, je Konvencija Združenih narodov proti korupciji; glejte: Zakon o ratifikaciji (Uradni list RS, št. 22/08, 13/09), člani 32,33; pri nas je zaščita prijaviteljev

## 2. Zakonska ureditev zaščite prijaviteljev

Ureditev zaščite prijaviteljev v ZIntPK je rezultat potrebe po prenosu (implementaciji) obvezujočih mednarodnih konvencijskih in etičnih standardov ter dejanskega stanja. V oceni stanja in razlogih za sprejem ZIntPK je navedeno, da je predlagatelj ocenil, zakonodajalec pa upošteval spoznanja o novih razsežnostih korupcije in potrebi po zaščiti ogroženih prijaviteljev, kadar v dobri veri razkrivajo korupcijo.<sup>3</sup> Konkretni primeri potrjujejo, da gre pri ogrožanju prijaviteljev korupcije v delovnem okolju ali v zvezi z delom večinoma za iste vzroke, kot jih medicinska in delovnoppravna stroka že dalj časa ugotavljata pri absentizmu oz. odsotnosti z dela zaradi bolezni, trpinčenju, šikaniranju zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju.<sup>4</sup>

Pomen, ki ga je zakonodajalec dal zaščiti prijaviteljev korupcije, je razviden iz same sistematike zakona in umestitve poglavja o zaščiti prijaviteljev takoj za temeljnimi načeli, uvodnimi pojmi in vlogo komisije za preprečevanje korupcije. Določba 23. člena ZIntPK vsakomur zagotavlja, da lahko komisiji ali drugemu pristojnemu organu svobodno poda prijavo o korupciji v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava, če je v dobri veri, da gre za taka dejanja. Za dokumentarno gradivo in podatke v postopku s prijavo se do dokončanja postopka pred komisijo ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Podatki o zaščitenem prijavitelju tudi po dokončanju postopka niso informacija javnega značaja, kar enako velja za primere, ko je gradivo odstopljeno drugemu državnemu organu, npr. policiji, državnemu tožilstvu, inšpekciji.

Prijavitelju je prepuščeno, da lahko o prijavi obvesti javnost, razen podatkov, ki imajo v skladu s področno zakonodajo status varovanih podatkov, uradne ali poslovne tajnosti. Takšen podatek, informacijo ali dokumente lahko preda samo organom pregona ali komisiji, kar je določeno v drugem odstavku 23. člena ZIntPK. Potem, ko mu je komisija priznala status zaščitenega prijavitelja in ga seznanila z ukrepi in obveznostmi, ki jih je dolžan upoštevati, da je lahko zaščita učinkovita, je prijavitelj pri ravnanju s podatki primera vezan tudi na navodila komisije. O tem se komisija in prijavitelj pogovorita in skleneta pisni dogovor, saj je od zaupnosti postopka v marsičem odvisna učinkovitost zaščite.

---

urejena v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11), sistemsko je povezana z Zakonom o zaščiti prič (Uradni list RS, št. 81/06, 110/07), pa tudi z nekaterimi določbami zakonske ureditve varstva človekovega dostojanstva v delovnem, uslužbenskem, kazenskem pravu.

<sup>3</sup> Predlog zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, EVA: 2009-3111-0031, št. 00714-6/2010/10, Ljubljana, 25.02.2010.

<sup>4</sup> Npr. načelno mnenje KPK, št. 221: »Ravnanje uradnih oseb, ki z opustitvami dolžnega nadzora in ukrepanja ob očitnih kršitvah temeljnih pravic delavcev, storjenih z neplačevanjem osebnih dohodkov in socialnih prispevkov ter z drugimi oblikami izkoriščanja in nečloveškega ravnanja z delavci, omogočajo delodajalcem pridobitev neupravičene koristi, je kršitev dolžnega ravnanja, ki ustreza definiciji korupcije...« <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/08/2010/nacelno-mnenje-stevilka-221>; načelno mnenje KPK, št. 179: »Ravnanje uradne osebe inšpekcijskega organa, ki dejansko stanje ugotavlja in postopek inšpekcijskega pregleda dokonča v nasprotju s temeljnimi načeli zakonitosti, materialne resnice in proste presoje, je kršitev dolžnega ravnanja, s katero je odgovorni osebi delodajalca in delodajalcu v inšpekcijskem postopku omogočena neupravičena korist v obliki ugodnega izida tega postopka, ustreza definiciji korupcije...« <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/09/2009/nacelno-mnenje-stevilka-179>; načelno mnenje KPK, št. 90: »Ravnanje uradne osebe državnega organa, ki nedovoljeno vpliva na podrejeno uradno osebo, da ta v uradnem postopku stori ali opusti določeno dejanje na način, ki privede do izboljšanja položaja stranke v tem postopku, ustreza definiciji korupcije...;« <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2007/nacelno-mnenje-stevilka-90>.

Zaščita javnih funkcionarjev in javnih uslužbencev kot uradnih oseb je dodatno urejena v 24. členu ZIntPK. 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 (pristojna oseba). Če ni pristojne osebe, če se ta na prijavo ne odzove v roku petih delovnih dni ali če je pristojna oseba tista, ki od uradne osebe zahteva nezakonito ali neetično ravnanje, je za postopek s prijavo pristojna komisija. Glede samega postopka, 24. člen ZIntPK zahteva, da 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 in posledice.

Ukrepi zaščite so določeni v 25. členu ZIntPK. Če prijava izpolnjuje zakonske pogoje, prijavitelj pa je dejansko izpostavljen povračilnim ukrepom in so zanj že nastale škodljive posledice, ima po prvem odstavku 25. člena ZIntPK pravico od svojega delodajalca zahtevati povračilo protipravno povzročene škode. Komisija mu lahko nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne zveze med škodljivimi posledicami in povračilnimi ukrepi. Če ugotovi vzročno zvezo med prijavo in povračilnimi ukrepi, komisija od delodajalca zahteva, da zagotovi takojšnje prenehanje takšnega ravnanja. V primeru, ko je prijavitelj javni uslužbenec, lahko v skladu s četrtem odstavkom 25. člena ZIntPK od delodajalca zahteva tudi premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvestijo komisijo. Uresničitev te zahteve zagotovi delodajalec najkasneje v roku 90 dni in o tem obvesti 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. Pri najhujših oblikah ogrožanja ZIntPK določa možnost uporabe ukrepov po Zakonu o zaščiti prič, če so za to izpolnjeni pogoji.

Narava ukrepov, ki jih določa ZIntPK, kaže na prepletanje in s tem na potrebo po povezanosti pravnega in institucionalnega okolja v celosten in proaktiven sistem preprečevanja, odkrivanja, pregona in procesiranja korupcijskih kaznivih ravnanj in zaščite prijaviteljev. Primeri iz prakse pa dodatno opozarjajo, da je za učinkovito zaščito prijaviteljev nujna sistemska povezanost institucionalnega okolja in zakonske ureditve o zaščiti prijaviteljev s področno zakonodajo in stroko delovnega in socialnega, zdravstvenega, uslužbenskega, kazenskega področja. Na prejšnjih posvetih o teh vprašanih so soorganizatorji in sodelujoči opozorili, da je celosten in proaktiven pristop osnova ne le učinkoviti zaščiti prijaviteljev, temveč celotni zaščiti človekovega dostojanstva v delovnem okolju javnega in zasebnega sektorja.<sup>5</sup>

## **2.1. Kazenske določbe**

Sestavni del zaščite prijaviteljev so kazenske določbe o prekrških in globah, ki jih lahko komisija izreče fizični ali pravni oseb. Z globo od 400 do 1.200 eurov se kaznuje za prekršek posameznik, če ugotavlja identiteto prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični; z globo od 1.000 do 2.000 eurov se kaznuje, kdor razkrije identiteto prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični, ali poda zlonamerno prijavo. Z globo od 400 do 4.000 eurov se kaznuje odgovorna oseba državnega organa, organa lokalne skupnosti, nosilca javnih pooblastil in pravne osebe javnega ali zasebnega prava, ki v nasprotju z določbo četrtega odstavka 23. člena prične postopek za ugotavljanje ali razkritje prijavitelja, prijavitelju povzroči škodljive posledice oziroma ga izpostavi povračilnim ukrepom, v nasprotju z zahtevo komisije ne preneha takoj s povračilnimi ukrepi ali brez utemeljenega razloga ne premesti javnega uslužbenca. Za navedene prekrške odgovornih oseb se kaznuje tudi nosilec javnih pooblastil ali druga pravna oseba javnega ali zasebnega prava, razen Republike Slovenije in lokalnih skupnosti.

---

<sup>5</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>.

### 3. Pogoji in postopek za priznanje statusa zaščitenega prijavitelja

Glavni pogoji za priznanje zaščite po ZIntPK so dobrovernost prijavitelja ter utemeljenost njegove prijave in razlogov za zaščito. Prijavitelju, ki poda prijavo v dobri veri, ker utemeljeno sklepa, da so njegove zaznave in podatki v prijavi resnični, je po 23. členu ZIntPK v samem začetku postopka zajamčena anonimnost. ZIntPK v 23. členu varuje dobrovernega prijavitelja tudi v razmerju do drugih državnih organov, razen sodišča. Samo sodišče lahko odloči, ali naj se razkrijejo podatki in identiteta anonimnega prijavitelja, če je to nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih. Standard dobrovernosti in utemeljenosti po 23. členu ZIntPK preverja komisija, hkrati s tem pazi na morebitna znamenja zlonamerne prijave. Pri zlonamerni prijavi zaščita prijavitelja seveda ne pride v poštev – prav nasprotno, zlonamerna prijava je kazniva, na zlonamernega prijavitelja je treba opozoriti pristojne organe in javnost, da se njegovo zlonamerno ravnanje tudi v bodoče onemogoči.

Zlonamerna prijava je podobna, v nekaterih primerih celo enaka krivi ovadbi, ko prijavitelj stori kaznivo dejanje s tem, da naznani kaznivo dejanje ali osumljeno osebo, čeprav ve, da kaznivo dejanje sploh ni bilo storjeno oz., da naznanjena oseba ni storilec. Seveda ni zlonamerna tista prijava, ko prijavitelj v dobri veri meni, da so njegove zaznave in podatki resnični, komisija pa v postopku ugotovi, da niso izpolnjeni zakonski znaki korupcije, drugega nezakonitega ali neetičnega ravnanja. V tem primeru bi komisija prijavitelja le poučila, da niso podani zakonski pogoji za obravnavo, ne da bi zoper njega kakorkoli ukrepala. Tudi iz kazenskih določb o prepovedi razkrivanja identitete prijaviteljev izhaja, da ZIntPK varuje identiteto vsakega prijavitelja, »ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični«.

ZIntPK določa, da komisija pri oceni, ali je prijava podana v dobri veri oziroma, ali je prijavitelj utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični, upošteva predvsem naravo in težo prijavljenega ravnanja, z njim grozečo ali povzročeno škodo, morebitno prijaviteljevo kršitev dolžnosti varovanja določenih podatkov ter status organa ali osebe, kateri je bila prijava podana. Iz navedenega izhaja, da ocena dobrovernosti in utemeljenosti temelji predvsem na spoznavnih (kognitivnih) zmožnosti ocenjevalca. Za takšno oceno so poleg splošnega znanja in izkušenj potrebne posebne intelektualne in moralne vrline dobrega strokovnjaka, predvsem intelektualna treznost, ki vključuje pazljivost in previdnost pri ugotavljanju resnice, prav tako intelektualni pogum in integriteta ocenjevalca.<sup>6</sup>

Preverjanje, ali je prijavitelj dobroveren, mora z natančnim tehtanjem razlogov pokazati, ali so njegove trditve takšne, da bi jih vsak povprečno razumen človek v enakih okoliščinah doživeljal kot dobroverne, verodostojne, upravičene, zaupanja vredne razloge za sum korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj, npr. pri sprejemanju splošnih predpisov in politik, odločanju v konkretnih sodnih ali upravnih postopkih, ravnanju z javnim premoženjem, proračunskimi sredstvi, javnimi naročili, odločanju in upravljanju drugih zadev javnega pomena. Ocena, ali obstaja in v čem se kaže vzročna zveza med prijavo in ogroženostjo, ki jo prijavitelj doživlja, mora pokazati, ali je ogroženost dejansko posledica aktivnosti prijavitelja pri razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, tako kot določa ZIntPK, ali pa je morda vzrok kje drugje, npr. v zadevah zasebne narave, v izogibanju obveznostim do delodajalca, drugih pravnih ali fizičnih oseb, državnih organov in organizacij.

Z natančnim preverjanjem je prav tako potrebno ugotoviti, ali so razlogi, zaradi katerih se prijavitelj počuti ogroženega, takšni, da bi jih vsak povprečno razumen človek v danih okoliščinah doživeljal kot tveganje ali neposredno grožnjo za njegovo življenje, osebno varnost, varnost njegovih bližnjih ali

---

<sup>6</sup> Več o tem: Strahovnik, *Spoznavne vrline, integriteta in etika javne uprave*, v: Kečanović (ur) (2012): *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote*, KPK, Ljubljana, str. 127-137; [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Zbornik\\_Javna\\_etika\\_in\\_integriteta\\_odgovornost\\_za\\_skupne\\_vrednote.pdf\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Zbornik_Javna_etika_in_integriteta_odgovornost_za_skupne_vrednote.pdf(1).pdf).

osebno premoženje; ali je grožnja dejansko takšne narave, da je glede na fizično in psihično stanje prijavitelja mogoče utemeljeno sklepati, da je strah pred posledicami resničen in upravičen. Če so grožnje povezane z delovnim okoljem ali v zvezi z delom, je potrebno preveriti, ali se je prijavitelj glede tega obrnil na delodajalca, sindikalnega poverjenika, pooblaščenca za preprečevanje nasilja na delovnem mestu in varovanje dostojanstva v delovnem okolju, osebnega ali drugega zdravnika, odvetnika, družinskega člana, sorodnika, prijatelja, drugo zaupno osebo, državni organ ali drugo institucijo in kako se je tisti, na katerega se je obrnil, odzval.

Potem, ko pristojni uslužbenec komisije v predpisanem postopku ugotovi, da je prijava dobronamerna in utemeljena, prijavitelj pa dejansko ogrožen zaradi svojih prizadevanj pri razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, predloži senatu komisije ugotovitve in predlaga, da prijavitelju prizna ali zavrne priznanje statusa zaščitene osebe po ZIntPK. Senat predloženo gradivo prouči in v skladu s svojimi pristojnostmi odloči ali pozove uslužbenca, ki vodi postopek, da gradivo in predloge dopolni.

### **3.1. Načrtovanje ukrepov in obveščanje o zaščiti prijavitelja**

Če senat komisije prijavitelju prizna status zaščitene osebe, uslužbenec, ki vodi postopek, seznanj prijavitelja o priznanju statusa in načrtovanih ukrepih zaščite. Načrtovani ukrepi so lahko le tisti, ki jih določa ZIntPK. Prijavitelj mora biti o tem natančno seznanjen, tako kot na splošno terjajo pravila »osveščene privolitve«. Zato ni dovolj, če je prijavitelj seznanjen le o formalni ureditvi zaščite, ampak mu je potrebno zaščito predstaviti na način, da lahko razume ukrepe in s polnim razumevanjem sprejme oz. privoli v zaščito. Če prijavitelj ni dovolj natančno seznanjen z ukrepi, so lahko njegova pričakovanja drugačna od tega, kar zagotavlja ZIntPK. V tem je lahko razlog, da se kasneje premisli in se zaščiti odpove. Zato je potreben pisni dogovor, na katerem prijavitelj s podpisom potrdi, da so mu bili ukrepi predstavljeni na razumljiv način, da se v celoti zaveda njihovega namena in učinkov, da prostovoljno in v ponujenem obsegu sprejema zaščito po ZIntPK in da bo za učinkovitost zaščite upošteval navodila pristojnega uslužbenca komisije.

#### **3.1.1. Obveščanje delodajalca**

Za zaščito prijavitelja pred povračilnimi ukrepi na delovnem mestu ali v zvezi z delom je potrebno obveščati delodajalca, če je seveda to v interesu zaščite. V nasprotnem obveščanje delodajalca ne pride v poštev. V obvestilu delodajalcu komisija navede, da je prijavitelju priznala status in začela postopek zaščite pred povračilnimi ukrepi. Obvestilo je sicer od primera do primera različno, večinoma pa vsebuje vsaj osnovne podatke in razlago, zakaj je zaščita po ZIntPK v danem primeru potrebna in utemeljena. V pričakovanju razumnega odziva, se delodajalca, ki bi praviloma moral biti prvi zainteresiran za zaščito svojih delavcev, opozori, da ima zaščiteni ob pogojih iz 23-25. člena ZIntPK zajamčeno pravico, da od delodajalca zahteva povračilo protipravno povzročene škode in druge pravice, ki mu jih zagotavlja status zaščitene prijavitelja.

Komisija delodajalca v obvestilu seznanj s kazenskimi določbami in ga opozori na dolžnosti po Zakonu o delovnih razmerjih, Zakonu o varnosti in zdravju pri delu, Zakonu o uresničevanju načela enakih možnosti glede varovanja dostojanstva zaposlenih na delovnem mestu in v zvezi z delom. V hujših primerih, ko imajo povračilni ukrepi znake kaznivega dejanja šikaniranja na delovnem mestu po 197. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) ali drugega kaznivega dejanja, opozori komisija delodajalca tudi na odgovornost za kazniva dejanja ter obvesti organe odkrivanja in pregona. V izogib dodatnim zapletom in posledicam delodajalca pozove, da ukrene, kar je potrebno in tako prepreči nadaljnje posledice. Če je delodajalec tisti, ki ogroža prijavitelja, komisija v skladu z ZIntPK zahteva, da takoj preneha, ga opozori na določbe o prekrških in zagroženo globo, če je prekršek že storil, začne postopek o prekršku.

#### **4. Nezakonite odpovedi delovnega razmerja in grožnje s kazenskim pregonom kot povračilni ukrepi**

Primeri iz prakse, ko so se prijavitelji uprli korupciji, drugim nezakonitim ali neetičnim ravnanjem v delovnem okolju ali v zvezi z delom, dokazujejo, da so med povračilnimi ukrepi tudi nezakonite odpovedi delovnega razmerja in grožnje s kazenskim pregonom. V takšnih primerih mora postopek za priznanje statusa in zaščito ogroženega prijavitelja upoštevati relevantno ureditev, teorijo in sodno prakso delovnega in kazenskega prava. Glede tega komisija sama večkrat poudarja, da ne more in ne želi presojski zakonitosti, prav tako ne odgovornosti kogar koli v smislu delovnega ali kazenskega prava, ker je to pristojnost sodišč in drugih državnih organov. Namen razlagalnih argumentov teorije in sodne prakse, ki jih v oceni tveganj in gradivu za priznanje statusa zaščitenega prijavitelja povzema, je izključno v preverjanju pogojev, na podlagi katerih komisija odloča o poteku in dokončanju postopka s prijavo korupcije in prijavo povračilnih ukrepov, o priznanju statusa in izvajanju zaščite ogroženih prijaviteljev, tako kot določa ZIntPK.

V enem od najzahtevnejših in glede na posledice najtežjih primerov, v katerem je bila zaščitenim prijaviteljem med povračilnimi ukrepi izrečena tudi izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi z navedbo kršitev delovnih obveznosti z znaki kaznivega dejanja, je komisija povzela delovnopravno ureditev in stališča sodne prakse, da kršitve delovne obveznosti z znaki kaznivega dejanja interesu delodajalca najbolj škodujejo, na drugi strani pa delavca najbolj prizadenejo v smislu njegove odgovornosti, pravic in dolžnosti. Tudi za postopek zaščite prijavitelja po ZIntPK je namreč pomembno, kar izhaja iz določb delovne zakonodaje in stališč sodne prakse glede temeljnih dolžnosti vsakega delavca, da se vzdrži vseh ravnanj, ki glede na naravo dela, materialno ali moralno škodujejo ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca. Sklicujoč se na zakonski standard integritete zaposlenih v javnem sektorju, komisija poudarja, da imajo zaposleni dolžnost, ne le vzdržati se vseh ravnanj, ki lahko škodujejo ali bi lahko škodovala delodajalcu ali javnemu interesu, temveč v skladu s pričakovanim delovanjem in odgovornostjo storiti vse, kar je mogoče, da to preprečijo in odvrtačo že na ravni tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje in ravnanje na področju njihovega dela uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi (3. točka. 4. člena ZIntPK).

Glede odgovornosti za kršitve delovnih obveznosti z znaki kaznivega dejanja sodna praksa delovnih sodišč ugotavlja, da v postopku izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi tovrstnih kršitev ne gre za ugotavljanje krivde v kazensko pravnem pomenu, temveč za ugotavljanje kršitev delovnih obveznosti, ki imajo znake kaznivega dejanja (Sklep VDSS Pdp 837/2011). Za takšno kršitev morajo biti podani vsi znaki kaznivega dejanja, ni pa potrebno posebej ugotavljati elementov kaznivega dejanja. Elementi kaznivega dejanja so človekovo voljno ravnanje, družbena nevarnost, protipravnost, določenost v zakonu in storilčeva kazenska odgovornost (Sodba VDSS Pdp 863/2005). Delodajalcu ni potrebno „kazenskopravno pravilno okvalificirati kršitve delavca v smislu določb KZ“, mora pa kršitve navesti oziroma opredeliti tako, da bo mogoča presoja o tem, ali ima očitana kršitev znake kaznivega dejanja. Izhodišče in okvir vsebinske (materialne) presoje izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi v sodnem postopku je presoja zakonitosti v okviru odpovednih razlogov in obrazložitve teh razlogov v izredni odpovedi. Iz določbe drugega odstavka 86. člena ZDR, ki določa formalne zahteve, ki jih mora vsebovati odpoved, v povezavi s prvo alinejo prvega odstavka 111. člena ZDR, izhaja, da mora delodajalec očitano kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja opredeliti tako, da iz opredelitve oziroma opisa izhajajo konkretna kršitev in znaki kaznivega dejanja. Pri tem ni odločilno, ali delodajalec v odpovedi sam točno določi člen kaznivega dejanja, temveč da navede znake kaznivega dejanja. Delovno sodišče pri presoji zakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne odloča o kazensko pravni odgovornosti delavca. Mora pa pri presoji, ali ima delavcu očitana kršitev znake kaznivega dejanja, upoštevati, kako so ti določeni v Kazenskem zakoniku in predvsem tudi to, kako jih upošteva oziroma razlaga kazenskopravna teorija in sodna praksa. Sodišče torej ni vezano na kazensko pravno kvalifikacijo v odpovedi, temveč na dejanske navedbe, s katerimi delodajalec v odpovedi utemeljuje znake kaznivega dejanja (Sklep VDSS Ips 133/2009).

Pri večini kaznivih dejanj je posledica izrecno določena v opisu znakov kaznivega dejanja ali je na prvi pogled razvidna. Posledica, ki je razvidna iz znakov kaznivega dejanja, je torej bistven pogoj, da lahko govorimo o obstoju kaznivega dejanja oziroma njegovih znakov v konkretnem primeru. Sodna praksa kazenskih sodišč je enotna v tem, da morajo biti v opisu dejanja zakonski znaki oziroma pravni pojmi, s katerimi so v kazenskem zakonu opisana posamezna kazniva dejanja, praviloma konkretizirani z dejstvi in okoliščinami, če je to seveda mogoče in smiselno. Sodišče od primera do primera presoja, ali je opis kaznivega dejanja, ki predstavlja okvir za ugotavljanje dejanskega stanja, konkretiziran do te mere, da omogoča pravno vrednotenje oziroma sklepanje o obstoju ali neobstoju kaznivega dejanja in hkrati s tem uresničevanje obdolženčeve pravice do obrambe (Vrhovno sodišče RS, sodba I Ips 204/2008). Vrhovno sodišče Republike Slovenije ugotavlja (I Ips 238/2005), da morajo biti razlogi za sum, da je določena oseba storila kaznivo dejanje, konkretizirani in določno izraženi (artikulirani) v tolikšni meri, da prepričajo razumnega človeka in po drugi strani omogočajo učinkovito presojo. Čiste domneve ali ugibanja o znakih kaznivega dejanja, za katere ni prav nobenega razumnega razloga, po ugotovitvah teorije in sodne prakse delovnih in kazenskih sodišč niso in ne morejo biti razumen razlog za očitek, da je posameznik s svojim ravnanjem kršil delovno obveznost z znaki kaznivega dejanja. Čeprav delodajalec ni dolžan v odpovedi zaposlitve kazenskopravno pravilno okvalificirati kršitve v smislu določb kazenskega zakonika, jih tudi po ugotovitvah sodne prakse delovnih sodišč mora navesti oziroma opredeliti tako, da je mogoča razumna presoja, ali ima očitana kršitev vse znake kaznivega dejanja (Sklep VDSS Ips 133/2009).

Razlagalna pravila, ki sta jih izoblikovali teorija in sodna praksa, so torej relevantni standardi tehtanja in ocene razlogov za in proti priznanju statusa zaščitene osebe po ZIntPK. Po kazenskem pravu je očitek kaznivega dejanja utemeljen in dopusten samo takrat, ko je iz kake storitve ali opustitve nastala posledica. To temeljno pravilo je pomembno, ker varuje posameznika pred neutemeljenimi domnevami ter podtikanji in zagotavlja pravno varnost. Vloga prava, da varuje ljudi pred neutemeljenimi domnevami ter podtikanji in zagotavlja njihovo pravno varnost, je v okviru ZIntPK posebej poudarjena prav v določbah, ki urejajo zaščito posameznika, tako pred povračilnimi ukrepi kot pred zlonamernimi prijavi (ZIntPK, 23-25 člen).

## **5. Za konec**

Spoznanje o skupnih vzrokih korupcije, absentizma, trpinčenja, šikaniranja, diskriminacije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj je podlaga za premislek o razvoju celostnega pristopa pri preprečevanju in obvladovanju teh pojavov. Celosten in proaktiven pristop pa bi lahko bil in bi pravzaprav moral biti del t.i. protikriznih ukrepov, kar bi vodilnim oz. poslovodstvu v državnih organih, organizacijah in podjetjih javnega in zasebnega sektorja omogočilo tudi bolj sistematično obvladovanje tveganj z učinki zmanjševanja stroškov in povečanja učinkovitosti dela. Predvsem pa bi lahko celosten in proaktiven pristop pripomogel pri spodbujanju etičnega in zdravega delovnega okolja, spoštljivosti v medsebojnih odnosih, kulturnemu in strpnemu upravljanju sporov, ki se jim včasih ni mogoče izogniti. Če se na nanje ne odzivamo, je logično, da se stopnjujejo in preraščajo v hujše probleme, sodne in odškodninske spore. Tako kot ugotavlja OECD, v takšnem okolju, kjer ni ustrezne podpore in ne zaščite oseb, ki si prizadevajo za razkrivanje in ustrezno obravnavo problemov, so tveganja korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj precej večja.