

## PRIJAVA KRŠITEV PREDPISOV, IZVRŠENIH V DELOVNEM OKOLJU: NOVE OBVEZNOSTI PRIJAVITELJEV (ŽVIŽGAČEV) IN ORGANIZACIJ

Aljoša Polajžar 

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
aljosa.polajzar@um.si

**Povzetek:** V prispevku obravnavam predvidene novosti, ki jih prinaša novi Zakon o zaščiti prijaviteljev (ZZPri) – trenutno v postopku sprejema. Iz predstavitve predlaganih določb ZZPri izhaja, da bo zakon sistematično uredil področje prijav kršitev predpisov, za katere so posamezniki izvedeli v delovnem okolju (obrnava prijav, ukrepi za zaščito prijaviteljev, obveznosti organizacij za vzpostavitev notranjih poti prijav itd.). Ustrezen pravni okvir na tem področju je še posebej pomemben za odkrivanje kršitev (zaščito javnega interesa), med drugim tudi na področju ekonomije (gospodarstva). Ob prihajajočem (celovitem) pravnem okvirju pa bo treba poskrbeti, da bodo predstavljene pravne rešitve tudi ustrezno zaživele v praksi (v konkretnih organizacijah) ter tako uresničile svoj namen.

**Ključne besede:** javno razkritje, notranja pot prijave, organizacija, prepoved povračilnih ukrepov, varstvo javnega interesa, Zakon o zaščiti prijaviteljev, zasebni sektor

### Uvod

Posamezniki, ki delujejo v okviru organizacije (javne ali zasebne), lahko med svojim delom naletijo na kršitve predpisov, ki se izvršijo v okviru delovanja organizacije – denimo vpletenost vodstva/zaposlenih v korupcijske prakse, prikrivanje kršitev s področja varstva okolja, prikrivanje ekonomskih malverzacij, nepoštene poslovne prakse, izkrivljanje konkurence na trgu ipd. V tovrstnih primerih se zaposleni, ki na te kršitve naletijo, pogosto ne odločijo za prijavo nepravilnosti pristojnim organom, saj jih je strah pred morebitnimi povračilnimi ukrepi organizacije, v kateri so zaposleni. Po drugi strani pa se v nekaterih primerih zaposleni ne odločijo le za prijavo, ampak celo za javno razkritje nepravilnosti v medijih (t. i. žvižgači). Tovrstna javna razkritja – predvsem če se izkažejo za neutemeljena – pa lahko organizacijam povzročijo precejšnjo ekonomsko škodo in izgubo ugleda v javnosti (med potrošniki).

Predmetna problematika tako odpira delikatna vprašanja, kako reševati tovrstne primere v okviru organizacij. Namen predmetnega prispevka je predstavitev predvidenih novosti na pravnem področju. V postopku sprejema je namreč Zakon o zaščiti prijaviteljev (v nadaljevanju:

ZZPri), ki prenaša določbe Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. Prihajajoč zakon bo pomembno vplival na pravice in obveznosti prijaviteljev kršitev in organizacij, v okviru katerih delujejo. Prav tako pa bo lahko dodatno pripomogel k ustrezni obravnavi in razkritju nepravilnosti, tudi na ekonomskem področju (davčne utaje, poneverbe, izkrivljanje konkurence na trgu, nepošteno poslovne prakse ipd.).

### Vsebina predloga ZZPri

Predlog ZZPri je sestavljen iz petintridesetih (35) členov, ki so sistematično razdeljeni v deset (10) poglavij. Predmetni prispevek bo sistematično obravnaval posamezne določbe predloga ZZPri glede na predmetno razdelitev na poglavja.

1. poglavje ZZPri ureja temeljne splošne določbe. Kot izhaja iz besedila predloga zakona (ZZPri, 1. člen), ta zakon (ZZPri) z namenom zaščite javnega interesa določa načine in postopke za prijavo kršitev predpisov, za katere so posamezniki izvedeli v delovnem okolju, in njihovo obravnavo ter zaščito posameznikov, ki prijavijo ali javno razkrijejo informacije o kršitvi.

Pri tem je zelo pomembno poudariti, da ima zakon zelo široko področje uporabe, saj se uporablja za prijavo kršitev predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji (ZZPri, 3. člen). Področje uporabe tako ni povezano samo s kršitvami predpisov (pravil), ki so povezani s pravom Evropske unije, ampak je razširjeno na vse veljavne predpise v Republiki Sloveniji.

Nazadnje pa velja v okviru analize prvega poglavja predloga ZZPri poudariti, da 4. člen definira pomen izrazov, kot veljajo za okvir tega zakona. Pri tem je zelo pomembna delitev prijav na »notranjo prijavo«, »zunanjo prijavo« in »javno razkritje«. »Notranja prijava« pomeni prijavo znotraj pravnega subjekta v zasebnem ali javnem sektorju, pri katerem je kršitev nastala. »Zunanja prijava« pomeni prijavo organom za zunanjo prijavo. »Javno razkritje« pa pomeni omogočanje, da so informacije o kršitvi v delovnem okolju na voljo javnosti (ZZPri, 4. člen). Več o pomenih različnih oblik prijav v nadaljevanju.

2. poglavje ureja pogoje za zaščito prijavitelja. Pomembno je poudariti, da je prijavitelj do zaščite po tem zakonu upravičen, če je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične, in je podal notranjo prijavo, zunanjo prijavo ali javno razkril informacije o kršitvah v skladu z relevantnimi določbami tega zakona (ZZPri, 5. člen).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pri tem je treba poudariti, da prijavitelj ne more popolnoma prosto izbirati med različnimi oblikami prijav, ampak so za vsako izmed vrst prijav predvideni posebni pogoji, pod katerimi pride v poštev. Javno razkritje je denimo predvideno zgolj kot »skrajna možnost«, ki pride v poštev le pod z zakonom določenimi pogoji (več o tem v nadaljevanju).

Gre za še posebej pomembno zahtevo, ki ne daje zaščite v primerih t. i. »zlonamernih prijav«, v katerih prijavitelj ve, da prijavljene informacije niso resnične. Pri tem se bodo v praksi v mejnih primerih lahko pojavila vprašanja glede razlage standarda, kdaj obstojijo zadostni utemeljeni razlogi, ki potrjujejo, da je prijavitelj glede resničnosti prijavljenih informacij o kršitvah ravnal v dobri veri. Odsotnost utemeljenih razlogov bi tako lahko bila podana tudi v primeru, ko prijavitelj sicer ni imel naklepnih zlonamernih ciljev, bi pa bil v okviru svoje prijave hudo malomaren, saj bi moral vedeti, da prijavljene informacije o kršitvah niso resnične. Iz dejanskega stanja bi denimo izhajalo, da bi prijavitelj lahko in moral brez večjih težav ugotoviti, da predmetne informacije niso resnične (pa tega pred prijavo ni ugotovil, ker ni bil skrben). V praksi lahko tako v določenih primerih gre za tanko mejo med prijavami, ki uživajo zaščito, in prijavami, ki je ne. Skratka, gre za delikatna vprašanja, na katera bo morala dati nadaljnje odgovore tudi sodna praksa (ko bo prišlo do prvih primerov po tem zakonu).

Prav tako je treba opozoriti na rok za podajo prijave, saj prijavitelj do zaščite po tem zakonu ni upravičen, če je prijavo podal dve leti ali več po prenehanju kršitve. Do zaščite po tem zakonu pa je upravičen tudi prijavitelj, ki je prijavo podal anonimno, pa je bila kasneje njegova identiteta razkrita (ZZPri, 5. člen).

3. poglavje ureja skupne določbe glede prijave. Temeljno pravilo je prepoved razkritja identitete prijavitelja brez njegovega izrecnega soglasja – 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 (ZZPri, 6. člen). Je pa možna izjema tega pravila, med drugim kadar to zahteva sodišče, če je to potrebno zaradi sodnih postopkov, vključno s sodnimi postopki zaradi zaščite pravice osebe, ki jo prijava zadeva (ZZPri, 6. člen).

4. poglavje ureja »notranjo prijavo«. Zelo pomembno je poudariti, da je notranja prijava primarna oblika prijave, saj ZZPri izrecno določa, da prijavitelj poda informacijo o kršitvi z uporabo notranje poti za prijavo, razen kadar ta zakon določa drugače (ZZPri, 8. člen) – torej le kadar so izpolnjeni zakonski pogoji za zunanjo prijavo ali za javno razkritje.

V ta namen ZZPri določa pomembne obveznosti za organizacije, k morajo v ta namen vzpostaviti ustrezne notranje poti za prijave kršitev. ZZPri določa, da se notranja pot za prijavo vzpostavi tako, da se določi poseben elektronski naslov in telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav ter uvede ukrepe za preprečitev razkritja identitete prijavitelja in da se imenuje zaupnika (ZZPri, 9. člen). Posebej velja poudariti, da bodo zavezanci za vzpostavitev notranje poti za prijavo vsi subjekti v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi (ZZPri, 9. člen).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nadaljnji odstavki 9. člena predloga ZZPri sicer določajo še nekatere izjeme, ko so notranjo pot za prijavo dolžne vzpostaviti tudi organizacije z manjšim številom zaposlenih.

Nadalje morajo zavezanci za vzpostavitev notranje poti za prijavo izmed zaposlenih imenovati zaupnika. Zavezanci lahko za prejem in evidentiranje prijav določijo tudi administrativno osebje ali informacijsko podprt način prejema in evidentiranja prijav. Imajo pa zavezanci tudi možnost, da lahko za prejem prijav določijo zunanjega ponudnika storitve prejetanja prijav. Zavezanci iz zasebnega sektorja z manj kot 250 zaposlenimi si lahko tudi delijo sredstva za prejetanje prijav in preiskave prijavljenih kršitev (ZZPri, 9. člen). Prav tako predlog ZZPri v nadaljnjih določbah še podrobneje določa postopanje v zvezi z obravnavo notranjih prijav, in sicer: 10. člen (naloge zaupnika), 11. člen (preizkus notranje prijave) in 12. člen (obravnavo notranje prijave).

Glede na pomen notranje prijave kot primarne poti prijave (saj je zaželeno, da se morebitne nepravilnosti najprej razčistijo interno v okviru organizacije) bo še posebej pomembno, da bodo te notranje poti vzpostavljene ustrezno in transparentno na način, da bodo zaposleni vanje imeli zaupanje. V praksi bi znalo navedeno marsikje predstavljati še posebni izziv, saj bi lahko imeli zaposleni (kljub vsem sprejetim ukrepom in mehanizmom) še vedno razloge za nezaupanje in strah pred prijavo kršitev znotraj organizacije. Še vedno bi denimo menili, da bo njihova identiteta tako ali tako razkrita, ker se vsi med seboj poznajo ipd. V praksi bo tako lahko izjemno pomembno tudi, kdo bo oseba, ki bo imenovana za zaupnika, ki ima pomembno vlogo v okviru notranje poti prijave.

5. poglavje ureja »zunanjo prijavo«. Posebej pomembno je upoštevanje pogojev za podajo te vrste prijave, saj predlog ZZPri določa, da prijavitelj informacijo o kršitvi poda neposredno z uporabo zunanje poti za prijavo, če notranje prijave ne bi bilo mogoče učinkovito obravnavati ali če prijavitelj meni, da v primeru notranje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov (ZZPri, 13. člen).

Nadalje 14. člen ZZPri našteva tudi organe za zunanjo prijavo, in sicer so to na ekonomskem področju (med drugim): Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za varstvo konkurence, Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem, Banka Slovenije, Državna revizijska komisija, Finančna uprava, Tržni inšpektorat, Urad za preprečevanje pranja denarja, Slovenski državni holding, Komisija za preprečevanje korupcije itd. Tudi predmetni organi za zunanjo prijavo imajo obveznosti, da sprejmejo ustrezen interni akt za sprejem prijav, imenujejo eno ali več uradnih oseb za področje zunanjih prijav itd. (ZZPri, 15. člen).

Pomembno je, da prijavitelj poda zunanjo prijavo organu za zunanjo prijavo, ki je pristojen za obravnavo prijavljene kršitve glede na svoje pristojnosti in naloge. Če pa na področju, na katero se nanaša prijavljena kršitev, ni organa za zunanjo prijavo, prijavitelj poda prijavo Komisiji za preprečevanje korupcije (ZZPri, 16. člen).

Predlog ZZPri še natančneje navaja obveznosti organa za zunanjo prijavo (npr. predstavitev vseh zahtevanih informacij za potencialne prijavitelje na spletni strani organa itd.) (glej ZZPri, 15. člen) ter postopek obravnave zunanje prijave (podrobneje glej ZZPri, 16. člen). Prav tako je posebej urejena še zaščita prijavitelja pri obravnavi zunanje prijave (glej ZZPri, 17. člen).

6. poglavje ureja »javno razkritje kršitev«, ki velja za skrajno možnost razkritja nepravilnosti, zato je še posebej pomembno upoštevanje pogojev po ZZPri. Predlog ZZPri določa, da je prijavitelj, ki javno razkrije informacije o kršitvi, upravičen do zaščite po ZZPri:

- če je najprej podal notranjo ali zunanjo prijavo, pa v treh mesecih od prijave ni bil sprejet noben ustrezen 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 (ZZPri, 18. člen).

Je pa posebej treba poudariti, da se ta določba ne uporablja v primerih, ko zaščito prijavitelja kot vira informacij za novinarja posebej ureja zakon, ki ureja medije, razen če so določbe tega zakona za prijavitelja ugodnejše (ZZPri, 18. člen).<sup>3</sup>

7. poglavje predloga ZZPri ureja zaščito prijaviteljev. Temeljno pravilo je, da so prepovedani vsakršni povračilni ukrepi zoper prijavitelja, zlasti pa, med drugim: odpoved delovnega razmerja, suspenz, premestitev na nižje delovno mesto, šikaniranje, uvedba disciplinskega postopka itd. (za več glej ZZPri, 19. člen). Kot povračilni ukrep pa se štejeta tudi grožnja s povračilnim ukrepom ali poskus povračilnega ukrepa (ZZPri, 19. člen).

Nadalje ZZPri izrecno ureja tudi druge pomembne zaščitne in podporne ukrepe za prijavitelja, in sicer: izključitev odgovornosti prijavitelja (glej ZZPri, 21. člen), sodno varstvo in začasne odredbe v primeru povračilnih ukrepov (glej ZZPri, 22. člen), brezplačno pravno pomoč (glej ZZPri, 23. člen), nadomestilo za primer brezposelnosti (glej ZZPri, 24. člen) ter psihološko podporo (glej ZZPri, 25. člen). Za več glej navedene določbe pri posameznem podpornem ukrepu.

---

<sup>3</sup> Tovrstni primeri – ko novinarji uporabijo informacijo, ki jo prejmejo od določene osebe – pa odpirajo še številna druga pravna vprašanja, ki jih v okviru tega prispevka ne bomo obravnavali, saj teh vidikov ne ureja predmetni predlog ZZPri.

Nazadnje pa velja zgolj na kratko omeniti, da 8. poglavje še dodatno ureja pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije (glej ZZPri, 26. člen) ter da 9. poglavje določa prekrškovne organe in kazenske določbe (glej ZZPri, 27. do 32. člen). 10. poglavje pa ureja časovne roke za vzpostavitev poti za prijavo. Za zavezance v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo 250 ali več zaposlenih, in za zavezance v javnem sektorju je tako predvideno, da morajo vzpostaviti poti za notranjo prijavo v 90 dneh od uveljavitve tega zakona. Zavezanci v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo do 249 zaposlenih, pa bodo imeli več časa, saj je zanje določen rok za vzpostavitev poti za notranjo prijavo 17. december 2023 (ZZPri, 33. člen).

### Sklep

Predmetni predlog zakona predstavlja pomemben sistemski korak k ureditvi področja prijav kršitev predpisov, za katere so posamezniki izvedeli v delovnem okolju. Zakon podrobno ureja pravice in obveznosti prijavitelja, organizacij in drugih akterjev. Ugotavljam, da bo v novem sistemu imela še posebej pomembno vlogo »notranja pot prijave«, za katero je zamišljeno, da naj se uporabi primarno. V zvezi s tem bodo imele zavezane organizacije pomembne nove obveznosti (imenovanje zaupnika, sprejem internih aktov itd.). Čas bo pokazal, kako bodo predvidene spremembe zaživele v praksi in v kolikšni meri bodo prispevale k učinkovitejši obravnavi in odpravi prijavljenih kršitev.

### Viri

Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=EN>  
Zakon o zaščiti prijaviteljev. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=13585>

Strokovni članek sta recenzirala dva recenzenta (pravnik).