



Piše:
Aljoša Polajžar

Prijava kršitev predpisov v okviru organizacij – kaj prinaša nov Zakon o zaščiti prijaviteljev?

Posamezniki, ki delujejo v okviru organizacije (javnih in zasebnih), lahko tekom svojega dela naletijo na kršitve predpisov, ki se izvršijo v okviru delovanja organizacije – denimo vpletenost vodstva/zaposlenih v korupcijske prakse, prikrivanje kršitev s področja varstva okolja, nepošteno poslovne prakse ipd. V tovrstnih primerih se zaposleni, ki naletijo na te kršitve, 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 za celo javno razkritje nepravilnosti v medijih (t. i. žvižgači) – kar pa lahko povzroči negativne posledice za podjetje, sploh če se navedbe izkažejo kot neresnične oziroma neutemeljene.

Predmetna problematika tako odpira delikatna vprašanja, kako reševati tovrstne primere v okviru organizacij. Namen predmetnega prispevka je predstavitev novega Zakona o zaščiti prijaviteljev (v nadaljevanju: ZZPri)¹, ki prenaša določbe Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 23. oktobra 2019, o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (OJ L 305).² Predmetni 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.

Velja pa izpostaviti, da izmed vseh zaposlenih **ta problematika praviloma še toliko bolj zadeva, med drugim, delavske predstavnike (člane sveta delavcev, predstavnike delavcev v nadzornem svetu, sindikalne zaupnike itd.)**, ki se v času svojega delovanja v podjetju še toliko pogosteje seznanijo z morebitnimi spornimi praksami (kršitvami predpisov).

¹ Uradni list RS, št. 16/2023 z dne 7. 2. 2023.

² Velja omeniti, da predmetni prispevek temelji na prispevku avtorja, v katerem je predstavil takrat še vladni predlog ZZPri: Polajžar Aljoša, Prijava kršitev predpisov, izvršenih v delovnem okolju: nove obveznosti prijaviteljev (žvižgačev) in organizacij, Ekonomija plus, letnik 1 (2022), št. 1, str. 12–17.

Vsebina ZZPri

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

1. poglavje

ureja temeljne splošne določbe. Kot izhaja iz 1. člena ZZPri ta zakon 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 pove-

zani s pravom Evropske unije, **ampak je razširjeno na vse veljavne predpise v Republiki Sloveniji.**

Nazadnje pa velja v okviru analize prvega poglavja 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, dajanje informacij 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 relevant-

nimi določbami tega zakona (ZZPri, 5. člen).³

Gre še za 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 bil prijavitelj glede resničnosti prijavljenih informacij o kršitvah 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. Denimo, iz dejanskega stanja bi 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 tako lahko v določenih primerih gre za tanko mejo med prijavami, ki uživajo zaščito, in prijavami, ki jo 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 iz-

jema od 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, ki 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, 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 **vsí subjekti v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi** (ZZPri, 9. člen).⁴

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** prejemanja prijav. Zavezanci iz zasebnega sektorja z manj kot 250 zaposlenimi si lahko tudi delijo sredstva za prejemanje prijav in preiskave prijavljenih kršitev (ZZPri, 9. člen). Prav tako 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 poseben izziv, saj bi lahko imeli zaposleni (kljub vsem sprejetim ukrepom in mehanizmom) še vedno razloge za nezaupanje in strah pred prijavo kršitev znotraj organizacije. Denimo, še vedno bi 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 osebna, 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 ZZPri določa, da prijavitelj informacijo o kršitvi poda neposredno z uporabo zunanje poti za prijavo, **če notranja pot za prijavo ni vzpostavljena, 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**, med drugim: 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 njegove 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).

³ 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. Denimo, javno razkritje je predvideno zgolj kot »skrajna možnost«, ki pride v poštev le pod z zakonom določenimi pogoji (več o tem v nadaljevanju).

⁴ Nadaljnji odstavki 9. člena ZZPri sicer določajo še nekatere izjeme, ko so notranjo pot za prijavo dolžne vzpostaviti tudi organizacije z nižjim številom zaposlenih. Denimo, notranje poti za prijavo vzpostavijo tudi subjekti z manj kot 50 zaposlenimi, vendar najmanj desetimi zaposlenimi, če svojo glavno registrirano dejavnost opravljajo na področju zdravstva ali na področjih zbiranja, prečiščevanja in distribucije vode, ravnanja z odpadki, zbiranja in odvoza odpadkov ter ravnanja z njimi, pridobivanja sekundarnih surovin ter na področjih saniranja okolja in drugega ravnanja z odpadki.

ZZPri še podrobneje natančno 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**«. 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).⁵

7. poglavje

ureja zaščito prijaviteljev. Temeljno pravilo je, **da so prepovedani vsakršni povračilni ukrepi zoper prijavitelja**, zlasti pa:

- odpoved delovnega razmerja;
- suspenz pogodbe o zaposlitvi;
- premestitev na nižje delovno mesto, onemogočanje ali zadržanje napredovanja;

- prenos delovnih nalog, sprememba kraja delovnega mesta, sprememba delovnega časa, zmanjšanje delovne obveznosti, neizplačilo ali znižanje plače in drugih dodatkov, neizplačilo nagrad in odpravnin;
- onemogočanje ali zadržanje izobraževanja in strokovnega usposabljanja;
- nizka ocena delovne uspešnosti, nizka letna ocena ali negativna zaposlitvena referenca;
- uvedba disciplinskega postopka, izrekanje disciplinskih ukrepov ali kazni;
- šikaniranje, prisila, ustrahovanje, nadlegovanje ali izključitev in pomanjkljiva zaščita dostojanstva pred takim ravnanjem drugih oseb;
- diskriminacija, slabša ali nepravilna obravnava;
- opustitev sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas ob izpolnjenih pogojih, ki jih zakon določa za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas;
- odpoved pogodbe o zaposlitvi za določen čas pred potekom časa oziroma pred prenehanjem razloga za sklenitev te pogodbe;
- 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;
- predčasna prekinitev ali odpoved pogodbe za nabavo blaga ali storitev ali druga prekinitev poslovnega sodelovanja;
- razveljavitev, začasni ali trajni odvzem licence ali dovoljenja;
- samovoljno odrejanje opravljanja zdravstvenih pregledov ali pregledov zaradi ugotavljanja delovne sposobnosti;
- uvrstitev na črno listo na podlagi neformalnega ali formalnega dogovora v sektorju ali industriji, ki ima za posledico nezmožnost nove zaposlitve prijavitelja v industriji ali sektorju;
- sprožanje zlonamernih postopkov proti prijavitelju (ZZPri, 19. člen).

Kot povračilni ukrep pa se **štejeta tudi grožnja s povračilnim ukrepom ali poskus povračilnega ukrepa** (ZZPri, 19. člen). Vidimo lahko, da zakon zelo podrobno našteva primere povračilnih ukrepov, kar lahko pozitivno vpliva na varstvo zaposlenih (ki bodo prek primerov še natančneje vedeli, pred vsem čem so zaščiteni).

Nadalje ZZPri **izrecno ureja tudi druge pomembne zaščitne in podporne ukrepe za prijavitelja**, in sicer: izključitev odgovornosti prijavitelja glede razkritja (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.

Zaključna poglavja

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 vključno 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 zakon 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. Z vidika posameznega delavca je tako na eni strani še podrobneje urejena **zaščita v zvezi s prijavo nepravilnosti**.

Nadalje ugotavljam, da bo v novem sistemu imela **še posebej pomembno vlogo »notranja pot prijave«**, za katero je zamišljeno, da se naj uporabi

⁵ 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 ZZPri.

primarno. V zvezi s tem bodo imele zavezane organizacije pomembne nove obveznosti (imenovanje zaupnika, sprejem internih aktov itd.). Prav v tem kontekstu pa bodo lahko imeli **delavski predstavniki zelo pomembno vlogo, da bodo pripomogli k temu, da bo za zaupnika izbrana zaupanja vredna oseba in da bodo sprejeti akti ustrezni za kontekst vsakokratnega podjetja.** Pri tem pa ne bo

bistvena zgolj interna pravna ureditev (sprejeta nova pravila), ampak tudi ustrezno izvajanje sprememb. Za delovne notranje poti prijave v praksi bo bistveno, da bodo delavci imeli vanjo zaupanje.

Kako bodo predvidene spremembe zaživele v praksi in v kolikšni meri bodo prispevale k učinkovitejši obravnavi in odpravi prijavljenih kršitev, bo pokazal čas. Pri čemer pa bo **vloga svetov**

delavcev nastopila že zelo kmalu, saj morajo zavezanci v zasebnem sektorju, ki zaposlujejo 250 ali več zaposlenih in zavezanci v javnem sektorju **vzpostaviti poti za notranjo prijavo v 90 dneh od uveljavitve tega zakona** – ostali zavezanci v zasebnem sektorju z do vključno 249 zaposlenimi pa do 17. decembra 2023.

INFORMACIJE IN TEME IZ SOUPRAVLJALSKE PRAKSE

Študijsko srečanje članov ZSDS v Telekomu Slovenije

Gostitelja letošnjega tradicionalnega študijskega srečanja članov Združenja svetov delavcev Slovenije (ZSDS), ki se ga je udeležilo več kot 100 članov svetov delavcev iz celotne Slovenije, sta bila svet delavcev in posloводство družbe Telekom Slovenije d.d., potekalo pa je 24. februarja v poslovnih prostorih družbe v Stegnah. Tovrstna študijska srečanja, ki so enkrat letno organizirana neposredno v enem od podjetij, katerih sveti delavcev so člani združenja, so namreč namenjena predvsem »usposabljanju iz prakse za prakso«, se pravi spoznavanju dobrih soupravljalških praks neposredno v različnih delovnih okoljih in medsebojni izmenjavi konkretnih soupravljalških izkušenj, ki so lahko vsestransko koristne vsem. Glede na dolgoletno in bogato tradicijo delavskega soupravljanja v Telekomu Slovenije so udeleženci z velikim zanimanjem in še dodatno pozornostjo prisluhnili predstavitev gostiteljev, ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo tudi v tej reviji.

Intervju s predsednikom uprave

S svetom delavcev in socialnimi partnerji imamo reden in spoštljiv dialog

Študijsko srečanje članov Združenja svetov delavcev Slovenije v Telekomu Slovenije smo izkoristili tudi za kratek intervju s predsednikom uprave družbe Boštjanom Košakom, ki se je prijazno odzval našemu povabilu na pogovor in odgovoril na nekaj naših vprašanj v zvezi z delovanjem sistema delavske participacije v družbi.

Vse tri temeljne oblike sodobne – upravljalške in finančne – participacije zaposlenih (soupravljanje, udeležba pri dobičku, delavsko delničarstvo) po ugotovitvah poslovnih ved signifikantno pozitivno vplivajo na njihovo »zavzetost« (tj. delovno motivacijo in pripadnost), s tem pa tudi na poslovno uspešnost podjetja.



Boštjan Košak, predsednik uprave družbe Telekom Slovenije d.d.

tij. Glede na vaše bogate dosedanje menedžerske izkušnje nas zanima vaše videnje poslovnega pomena tovrstnega vsestranskega »vključevanja« zaposlenih kot nosilcev t. i. človeškega kapitala in ključnih deležnikov podjetij v organizacijo?

Zaposleni so gonilo razvoja vsakega podjetja. Brez motiviranih zaposlenih ni uspešnih podjetij, ni napredka gospodarstva in ni razvoja družbe kot celote. Najboljše ideje so rezultat človeške ustvarjalnosti. Zato je in bo vlaganje v razvoj zaposlenih, njihove kompetence in dobro počutje na delovnem mestu ključno. Iz tega izhajam tudi pri svojem delu.