

Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah Višegrajske skupine, Franciji in Sloveniji – predlogi sprememb

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień



**Zaščita žvižgačev na delovnem mestu
v državah Višegrajske skupine,
Franciji in Sloveniji
– predlogi sprememb**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah Višegrajske skupine, Franciji in Sloveniji – predlogi sprememb

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień

#WHISTLEPRO

• supported by

• Visegrad Fund

• •

Zbigniew Hajn – Univerza v Lodžu, Fakulteta za pravo in upravo,
Katedra za evropsko, mednarodno in kolektivno delovno pravo
Uvod, Poglavlje I 1,2,4, 4, Poglavlje II 1, 4, 5.1, 8

Dagmara Skupień – Univerza v Lodžu, Fakulteta za pravo in upravo,
Katedra za evropsko, mednarodno in kolektivno delovno pravo
Uvod, Poglavlje I 1, 2.1–2.3, 3, Poglavlje II, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, Zaključki

ZNANSTVENI PREGLED

Łukasz Pisarczyk, Univerza v Varšavi, Fakulteta za pravo in upravo,
Katedra za delovno pravo in socialno politiko

IZVRŠNA UREDNICA

Monika Borowczyk

PREVOD (SL)

Katja Drnovšek

OBLIKOVANJE IN PRELOM

AGENT PR

Anna Basista

Naslovna fotografija:

https://st2.depositphotos.com/1035451/8581/v/950/depositphotos_85810968-stock-illustration-polygonal-connection-structure.jpg

Publikacijo financira Mednarodni Višegrajski sklad v okviru Višegrajskega projekta (No. 21930021)
Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah V4, Franciji in Sloveniji (WhistlePro)

#WHISTLEPRO



© Copyright by Authors, Łódź–Kraków 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2021

© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2021

<https://doi.org/10.18778/8220-649-4>

Izdano pri Lodz University Press

Prva izdaja W.10471.21.0.K

Št. strani: 2,8 avtorskih pol, 3,125 tiskarskih pol

ISBN WUŁ 978-83-6220-649-4

e-ISBN 978-83-8220-650-0

ISBN AGENT PR 978-83-64462-97-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

O MEDNARODNEM VIŠEGRAJSKEM SKLADU

Sklad je mednarodna donatorska organizacija, ki so jo leta 2000 ustanovile vlade držav Višegrajske skupine – Češke, Madžarske, Poljske in Slovaške – za krepitev regionalnega sodelovanja tako znotraj Višegrajske regije (V4) kot tudi med regijo V4 in drugimi državami, predvsem na območjih Zahodnega Balkana in Vzhodnega partnerstva. Sklad za namene programov, štipendij in umetniških rezidenc razpolaga z 8 milijoni evrov, ki jih vsako leto v enakih zneskih prispevajo vse države V4. Druge donatorske države (Kanada, Nemčija, Nizozemska, Južna Koreja, Švedska, Švica, Združene države Amerike) so od leta 2012 skozi različne programske sheme, ki jih vodi Sklad, zagotovile dodatnih 10 milijonov evrov.

Več o Mednarodnem Višegrajskem skladu:

<https://www.visegradfund.org/>

O VIŠEGRAJSKEM PROJEKTU »ZAŠČITA ŽVIŽGAČEV NA DELOVNEM MESTU V DRŽAVAH V4, FRANCIJI IN SLOVENIJI« (WHISTLEPRO)

Projekt se osredotoča na zaščito zaposlenih, ki razkrivajo nepravilnosti ali kršitve zakonodaje v svojih organizacijah, tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju (t. i. žvižgaštvo).

Namen projekta je prispevati k izboljšanju pravnega okvira v državah Višegrajske skupine (V4) na področju zaščite žvižgačev, posredno pa spremeniti odnos zaposlenih do žvižgaštva s pomočjo zakonodajnih izkušenj v Sloveniji in Franciji.

Glavni cilj projekta je razviti model za učinkovito zaščito žvižgačev v vseh državah V4, še posebej glede na obveznost vseh držav članic EU, da do 17. decembra 2021 v svoj pravni red implementirajo Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije.

Projekt sofinancirajo vlade Češke, Madžarske, Poljske in Slovaške s pomočjo Višegrajskih programov Mednarodnega Višegrajskega sklada. Poslanstvo sklada je spodbujati zamisli za trajnostno regionalno sodelovanje v Srednji Evropi.

Več informacij:

<https://wpia.uni.lodz.pl/en/research/whistlepro>

KOORDINATORSKA ORGANIZACIJA

Univerza v Lodžu



SODELUJOČE ORGANIZACIJE

Karlova univerza v Pragi



CHARLES
UNIVERSITY

Trnavska Univerza v Trnavi



Univerza v Mariboru



Univerza v Toursu



Univerza Reformirane Cerkve Károli Gáspár (KRE) na Madžarskem



Kazalo vsebine

Uvod.....	9
I. Veljavna zakonodaja.....	11
1. Uvodne opombe.....	11
2. Zakonodaja v državah Višegradske skupine.....	11
2.1. Češka.....	11
2.2. Madžarska.....	12
2.3. Poljska.....	13
2.4. Slovaška.....	13
3. Zakonodaja v Franciji.....	14
4. Zakonodaja v Sloveniji.....	15
II. Predlogi sprememb.....	17
1. Načini prenosa Direktive EU o zaščiti žvižgačev.....	17
2. Razmerje med splošnimi in sektorskimi določbami.....	19
3. Vsebinsko področje zaščite žvižgačev.....	20
4. Osebno področje uporabe zaščite.....	21
4.1. Splošne ugotovitve.....	21
4.2. Osebno področje uporabe neposredne zaščite.....	21
4.3. Osebno področje uporabe posredne zaščite.....	27
5. Oblika notranjih kanalov za prijavo.....	28
5.1. Zavezani subjekti.....	28
5.2. Vloga predstavniških teles delavcev.....	31
5.3. Nujni elementi vzpostavitve notranjih kanalov.....	31
6. Zunanji kanali poročanja.....	33
6.1. Vloga centralnega organa za žvižgače.....	33
6.2. Oblika zunanjih kanalov.....	34
6.3. Finančne spodbude.....	36
7. Javna razkritja.....	36
8. Zaščita pred povračilnimi ukrepi.....	37
8.1. Splošne ugotovitve.....	37
8.2. Prepoved povračilnih ukrepov.....	38
8.3. Ukrepi za zaščito pred povračilnimi ukrepi.....	39
9. Podporni ukrepi.....	41
10. Žvižgaštvo in dolžnost varovanja zaupnosti.....	42
11. Kazenske sankcije.....	43
Zaključki.....	45
Bibliografija.....	47

Uvod

V okviru izvajanja projekta z naslovom “Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah V4, Franciji in Sloveniji” (WhistlePro) je mednarodna ekipa pravnih strokovnjakov¹ razvila predloge možnih izboljšav glede položaja žvižgačev na delovnem mestu v državah Višegrajske skupine. Raziskava je zajemala analizo trenutno veljavnih predpisov v Višegrajski skupini ter francoske in slovenske zakonodaje, oceno teh predpisov v luči mednarodnih in evropskih standardov, ter pripravo predlogov *de lege ferenda*. Raziskava je potekala v sodelovanju s predstavniki znanstvenih centrov, javnih institucij, organizacij civilne družbe, sindikatov ter podjetij.

Priložnost za uvedbo sprememb obstoječe ureditve izhaja iz potrebe po prenosu Direktive EU o zaščiti žvižgačev v nacionalne pravne rede.² Spremembe bi lahko presegle, oziroma bi celo morale preseči, minimalne standarde, ki jih vzpostavlja Direktiva.

Pričujoča publikacija vsebuje predloge zakonodajnih sprememb, ki se med drugim nanašajo na načine prenosa, vključno z odnosom med splošnimi načeli žvižgaštva in sektorskimi predpisi, osebnim in stvarnim področjem žvižgaštva, ki bi morali vključevati zaščito pred negativnimi posledicami; ustrezno obliko notranjih in zunanjih kanalov poročanja; načine zagotavljanja učinkovitih sredstev za zaščito žvižgačev pred povračilnimi ukrepi; ukrepe podpore za žvižgače; vprašanja glede zaupnosti ter, nenazadnje, vprašanja glede kazenske odgovornosti za razkritje osebnih podatkov žvižgačev in za oviranje ali onemogočanje prijavljanja kršitev.

¹ Strokovnjaki WhistlePro: Gwenola Bargain, Univerza v Toursu; Edyta Bielak-Jomaa, Univerza v Lodžu; Zbigniew Hajn, Univerza v Lodžu; Attila Kun, Univerza Reformirane Cerkev Károli Gáspár (KRE) na Madžarskem; Jakub Morávek, Karlova univerza v Pragi; Andrea Olšovská, Trnavska univerza v Trnavi; Jan Pichrt, Karlova univerza v Pragi; Darja Senčur Peček, Univerza v Mariboru; Dagmara Skupień, Univerza v Lodžu (koordinatorica projekta WhistlePro); Róbert Szuchy, Univerza Reformirane Cerkev Károli Gáspár (KRE) na Madžarskem; Peter Varga, Trnavska univerza v Trnavi; Veronika Zoričáková, Trnavska univerza v Trnavi.

² Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, OJ L 305, 26. 11. 2019, s. 17–56, v nadaljevanju Direktiva EU o zaščiti žvižgačev.

I. Veljavna zakonodaja

1. Uvodne opombe

Trenutno veljavne določbe o zaščiti žvižgačev v državah Višegrajske skupine, Franciji in Sloveniji se razlikujejo glede na metode in področje uporabe. Na zakonodajo vseh navedenih držav vpliva mednarodno pravo, zlasti konvencije Sveta Evrope, pa tudi sektorske določbe o prijavljanju nepravilnosti, sprejete na ravni Evropske unije. Poleg tega so Slovaška, Francija in Slovenija ratificirale Konvencijo MOD o prenehanju delovnega razmerja iz leta 1982 (št. 158), v skladu s katero vložitev pritožbe ali sodelovanje v postopku zoper delodajalca zaradi zatrtje kršitve zakonov ali drugih predpisov ali obračanje na pristojne upravne organe niso utemeljeni razlogi za prenehanje delovnega razmerja (člen 5, točka c). Nobena izmed ureditev pa ne zagotavlja popolnoma učinkovite zaščite žvižgačev oziroma ni v celoti skladna z Direktivo EU o zaščiti žvižgačev.

Omeniti je treba, da se kljub posebnim zakonom o žvižgačih, sprejetim v nekaterih analiziranih zakonodajah, in splošnim pravilom, ki veljajo za prijavitelje kršitev, še vedno pojavljajo strahovi, da bi se žvižgači obravnavali kot "izdajalci" ali "obveščevalci,"³ pogosto pa je tudi pomanjkanje znanja o tem, kako in katerim organom je treba prijaviti kršitev zakonodaje. Po raziskavi javnega mnenja, opravljene v EU, le 44% Evropejcev ve, kako prijaviti korupcijo. Raven znanja s tega vidika je od evropskega povprečja nižja v Franciji in na Poljskem (42%), na Češkem (41%), Slovaškem (37%) in Madžarskem (27%), vendar višja v Sloveniji (48%).⁴

2. Zakonodaja v državah Višegrajske skupine

2.1. Češka

Čeprav je bilo od leta 2012 na Češkem predloženih več zakonodajnih osnutkov, ni bil sprejet noben zakon, ki bi celovito uredil postopke za prijavljanje nepravilnosti in vprašanja, ki se nanašajo na zaščito žvižgačev.⁵ Zaščita žvižgačev vse do danes temelji na splošnih pravnih načelih, vključno

³ Primerjaj s poročilom o raziskavi, izvedeni za Evropsko komisijo, Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report (junij 2020), <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, dostop dne 20.06.2021, skladno s katerim se 37% sodelujočih iz Danske in 30% sodelujočih iz Poljske ne bi odločilo prijaviti korupcije, da jih ne bi obravnavali kot 'izdajalce', s. 120.

⁴ Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report (junij 2020), s. 115, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, dostop dne 30.06.2021.

⁵ J. Glej Pichrt, J. Morávek, Protection of Whistleblowers under Czech Law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union law

z delovnopравnimi,⁶ in sodni praksi češkega Ustavnega sodišča.⁷ Organizacijska vprašanja, povezana s prijavi – tudi anonimnimi – kaznivih dejanj javnih uslužbencev, storjenih v zvezi z delom, ureja Uredba vlade št. 145/2015 Coll.,⁸ sprejeta na podlagi § 205(d) češkega Zakonika o javnih službah.⁹ Trenutno je v pripravi osnutek zakonodaje, katerega razvija Oddelek za navzkrižje interesov in boj proti korupciji pri Ministrstvu za pravosodje z namenom prenosa Direktive EU o zaščiti žvižgačev v češki pravni red.

2.2. Madžarska

Na Madžarskem žvižgaštvo ureja Zakon CLXV iz leta 2013 o pritožbah in razkritjih v javnem interesu (v nadaljevanju Pkbt.).¹⁰ V skladu s § 1(1) Pkbt. javni organi in lokalne oblasti obravnavajo pritožbe in razkritja v javnem interesu. Ob upoštevanju § 4 (1) Pkbt. je mogoče razkritje v javnem interesu izvesti tudi preko varnega elektronskega sistema za razkritje javnega interesa, kar zagotavlja anonimnost žvižgača pred preiskovalnimi organi. S sistemom za vlaganje in evidentiranje razkritij v javnem interesu upravlja Komisar za temeljne pravice. Vprašanja, ki se nanašajo na prijavljanje nepravilnosti v sektorju javne uprave, ureja Vladni odlok 50/2013 o sistemu upravljanja integritete organov javne uprave in postopku za sprejemanje prijav žvižgačev. Ukrepe za zaščito žvižgačev opredeljuje Zakon LXXX iz leta 2003 o pravni pomoči. Obstoječi predpisi so deležni kritik iz več razlogov, predvsem pa zaradi nejasnosti glede podpornih ukrepov, odsotnosti pravil, ki bi opredelila organ, pristojen za presojanje morebitne ogroženosti žvižgača, odsotnosti pravil glede zagotovila, da bo oseba deležna zaščite, ter pomanjkanja psihološke podpore, ki bi jo žvižgačem zagotavljala država.¹¹

(2019/1937) v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

⁶ Zakonik o delu, št. 262/2006 Coll.

⁷ Glej J. Pichrt, J. Morávek, *Whistleblowing: National Report for the Czech Republic v: Whistleblowing – A Comparative Study*, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016, s. 115–123.

⁸ Nařízení Vlády ze dne 15. června 2015 o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, 145/2015 Coll.

⁹ Glej Zákon č. 234/2014 Sb. ze dne 1. října 2014 o státní službě. Za več o predlogih glede ustrezne ureditve zaščite žvižgačev v javni upravi, glej J. Morávek v: J. Pichrt et al., *Zákon o státní službě, Komentář*, 1. izdaja, Praga 2015, s. 720–724.

¹⁰ Glej angleško verzijo zakona: http://www.ajbh.hu/documents/14315/130159/Act_CLXV_of_2013_.pdf/faa3e557-8e16-473f-1fa9-539e7cdb0f22 (dostop dne 30. 6. 2021). V zvezi s tem zakonom glej: H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłoszenie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Varšava 2020, s. 101–103.

¹¹ Glej A. Kun, *Whistleblowing in Hungary v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021 in

2.3. Poljska

Na Poljskem ni enotnega pravnega akta, ki bi zagotavljal celovito ureditev zaščite žvižgačev na delovnem mestu.¹² Za nekatera področja gospodarske dejavnosti je določena obveznost vzpostavitve notranjih kanalov, pa tudi pravila za prijavljanje nepravilnosti, kar je posledica vpliva predpisov EU. Na Poljskem tudi ni institucije, ki bi žvižgače usmerjala na ustrezne zunanje kanale ali jim nudila pravno svetovanje in informacije o njihovih pravicah. Pravila o zaščiti žvižgačev izhajajo iz različnih razpršenih pravnih aktov, vključno z zakonikom o delu,¹³ pa tudi iz sodne prakse Vrhovnega sodišča o sprejemljivosti kritiziranja delodajalca s strani zaposlenih, ki se je razvila na podlagi delovnopравниh sporov v zvezi z okoliščinami, v katerih je delodajalec delavcu žvižgaču odpovedal pogodbo o zaposlitvi. Zakonodajo je treba izboljšati predvsem na račun pomanjkljivosti, kot so: odsotnost zakonske opredelitve žvižgača oziroma stvarnega področja kršitev zakonodaje ali nepravilnosti, katerih razkritje bi upravičevalo zaščito; nejasnosti glede organov, pristojnih za obravnavanje prijav, ki so podane po zunanjih kanalih; zahteve po nadaljnjih ukrepih pri zaščiti pred odpovedjo zaposlitve; zagotavljanje zaščite predvsem delavcem, ki opravljajo delo na podlagi delovnega razmerja za nedoločen čas; ter odsotnost jasnih pravil o dokaznem bremenu v zadevah, ki se nanašajo na domnevne diskriminatorne ukrepe zoper žvižgače.¹⁴

2.4. Slovaška

Enako kot Madžarska se je tudi Slovaška odločila za standardizacijo položaja žvižgačev v enem krovnem zakonu. Prvi slovaški zakon, ki je naslovil to problematiko, je bil sprejet leta 2014 (Zakon št. 307/2014 Coll. o nekaterih ukrepih, ki se nanašajo na obveščanje o nesprejemljivem ravnanju ter o spremembah in reviziji nekaterih zakonov) kot del vladnega programa za

Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice, State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, s. 305, <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/> (dostop dne 30.06.2021).

¹² Primerjaj z D. Skupień, Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

¹³ Glej D. Skupień, Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law v: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016, s. 221–224 in, isti avtor, The legal protection of whistleblowers v: Poland in Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé, Vienne, 20–26 VII 2014, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska (ur.), Lodž 2014, s. 258–261.

¹⁴ Primerjaj z Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, s. 135–139 ali H. Szweczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Varšava 2020, s. 334–337.

krepitev zaščite žvižgačev, ob upoštevanju mednarodnih pravnih obveznosti, ki vežejo Slovaško. Ta zakon je leta 2019 zamenjal trenutno veljavni Zakon št. 54/2019 Coll. o zaščiti prijaviteljev nesprejemljivega ravnanja ter o spremembah in dopolnitvah nekaterih zakonov.¹⁵ Nov zakon je še okrepil položaj žvižgačev v kazenskih postopkih, povečal zaščito in vzpostavil neodvisni nacionalni upravni organ za zaščito žvižgačev. Na Slovaškem posledično ni posebnih področnih zakonov, ki bi pokrivali določena pravna področja, pač pa velja en splošen zakon, ki zagotavlja zaščito tako žvižgačem v zasebnem kot tudi v javnem sektorju. Ta zakon pa ne pokriva vseh primerov žvižgaštva, ki bi morali biti deležni zaščite, zaradi česar ima pri zaščiti prijaviteljev nesprejemljivega ravnanja pomembno vlogo tudi protidiskriminacijska zakonodaja. Zaradi obveznosti prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo se pričakuje sprememba obstoječega zakona.¹⁶

3. Zakonodaja v Franciji

V Franciji trenutno obstajajo trije ločeni sistemi zaščite žvižgačev. Prvi opredeljuje načela zaščite žvižgačev in načine prijavljanja kršitev v zasebnih ali javnih pravnih osebah, ki zaposlujejo najmanj petdeset delavcev, kakor tudi v občinskih, departmajskih in regionalnih uradih z vsaj 10.000 prebivalci, v skladu s 7.–15. členom *Loi Sapin* 2¹⁷ in izvedbenimi določbami tega akta.¹⁸ Drugi je sistem za prijavljanje dejanj korupcije in trgovanja z vplivom, storjenih v Franciji ali v tujini v partnerstvih ali podjetjih, ki zaposlujejo vsaj 500 delavcev, ali v skupinah podjetij s sedeži v Franciji, ki zaposlujejo vsaj 500 delavcev, katerih promet ali konsolidirani promet presega 100 milijonov EUR (17. člen *Loi Sapin* 2). *Loi n° 2017–399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (Zakon št. 2017–399 z dne 27. marca 2017 o korporativni dolžnosti nadzora za matične in obvladujoče družbe) je nadalje v trgovinski zakonik (*code de commerce*) vpeljal dolžnost vzpostavitve načrta nadzora za oceno tveganja in preprečevanje hudih kršitev človekovih pravic, temeljnih svoboščin, pa tudi določb o zdravju in varnosti oseb ter varstvu okolja. Del načrta je tudi sodelovanje z reprezentativnimi sindikati v podjetju pri vzpostavitvi mehanizmov

¹⁵ Zákon z 30. Januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁶ Glej P. Varga, V. Zoričáková, Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward? v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

¹⁷ Loi n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹⁸ Décret n° 2017–564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat.

za prijavljanje in sprejemanje prijav o tveganjih ali kršitvah. Navedena obveznost velja za vsa partnerstva in družbe s sedežem v Franciji, za katere na njihovem sedežu ali v podružnicah neposredno ali posredno opravlja delo najmanj pet tisoč delavcev, kot tudi za vsa partnerstva in družbe s sedežem v Franciji ali v tujini, za katere na njihovem sedežu ali v podružnicah neposredno ali posredno opravlja delo najmanj deset tisoč delavcev. Zaščito žvižgačev dopolnjujejo določbe delovnega prava,¹⁹ vključno s predpisi za preprečevanje diskriminacije. Posebno vlogo v postopku prijavljanja kršitev ima *Défenseur des droits* (francoski varuh človekovih pravic), ki na področju žvižgaštva opravlja naloge obveščanja in posredovanja prijav žvižgačev pristojnim zunanjim organom.²⁰

4. Zakonodaja v Sloveniji

V Sloveniji ni splošnega ali posebnega zakona, ki bi celovito urejal zaščito žvižgačev.²¹ Delavci in javni uslužbenci, ki poročajo o nezakonitem ali škodljivem ravnanju, so deležni zaščite samo pod posebnimi zakoni, med katerimi so bili nekateri sprejeti zaradi zadostitve mednarodnim obveznostim, ki zavezujejo državo. Splošne zaščite so deležni tudi v okviru delovnopravne zakonodaje. Vodilni pravni akt na tem področju je Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki ureja prijavo korupcije in zaščito prijavitelja, prijavo neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja in ukrepe za zaščito prijavitelja, prav

¹⁹ Primerjaj z G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021, Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, s. 67–70, A. Rommel, Ochrona sygnalistów we francuskim systemie prawnym [Zaščita žvižgačev v francoskem pravnem sistemu] v: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości [Zaščita žvižgačev. Predpisi o osebah, ki poročajo o nepravilnostih], B. Baran, M. Ożóg (ur.), Varšava 2021, s. 197–204.

²⁰ Glej 4. člen Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (Temeljni zakon št. 2011–333 z dne 29. 3. 2011 o varuhu človekovih pravic), JORF n° 0075 du 30 mars 2011, spremenjen z Loi organique n° 2016–1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

²¹ Glej D. Senčur Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021 in isto avtorico: Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia v: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016, s. 263–277. Glej tudi D. Senčur Peček, Delovnopravno varstvo žvižgačev, Delavci in delodajalci, 2–3/2015, s. 223–248 ter A. Nabernik, Preden prijavitelj goljufijo, želim vedeti, kakšno zaščito bom dobil, Pravna praksa, št. 33, 2019, s. 22–32.

tako pa izpolnjuje zahteve Civilnopravne konvencije o korupciji Sveta Evrope in Konvencije Združenih narodov proti korupciji. Prijavo nepravilnosti ureja tudi Zakon o slovenskem državnem holdingu, ki določa, da zaščito prijaviteljev nezakonitih ravnanj urejajo določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije iz 2010. Slovenijo zavezujejo tudi številne uredbe in direktive EU s področja bančništva, zavarovalništva, trga vrednostnih papirjev itd., ki državam članicam nalagajo dolžnost, da uredijo obveznosti pravnih subjektov in njihovih nadzornih organov glede vzpostavitve notranjih kanalov za prijave nepravilnosti in glede zagotavljanja zaščite prijaviteljev. Ta vprašanja urejajo Zakon o bančništvu, Zakon o zavarovalništvu, Zakon o trgu finančnih instrumentov, Zakon o investicijskih skladih v družbah za upravljanje, Zakon o preprečevanju pranja denarja iz financiranja terorizma in Zakon o poslovni skrivnosti. Poudariti pa je treba, da slovenska delovnopravna zakonodaja žvižgačem ne zagotavlja posebne zaščite pred povračilnimi ukrepi delodajalcev. Ne glede na to, Zakon o delovnih razmerjih vsem delavcem (vključno z javnimi uslužbenci) zagotavlja varstvo pred nedopustnimi ravnanji delodajalcev, kot so nadlegovanje, trpinčenje in neutemeljena odpoved pogodbe o zaposlitvi.²² Zakon o inšpekcijskem nadzoru nadalje inšpektorjem nalaga dolžnost varovanja vira prijave in vira drugih informacij. Na zaščito žvižgačev se posredno nanašajo tudi Zakon o medijih (ZMed), ki novinarjem zagotavlja pravico do nerazkritja virov, Zakon o zaščiti prič (ZZPrič) in Kazenski zakonik (KZ-1).

Opredelitev nezakonitih, nepoštenih oziroma neetičnih ravnanj, načine njihove prijave in zaščito prijaviteljev na ravni delodajalcev urejajo tudi t. i. kodeksi ravnanj, etični kodeksi oziroma pravilniki korporativne integritete večjih gospodarskih družb, med katerimi prevladujejo družbe z državnim lastništvom. Večina teh družb je tudi podpisnic Slovenskih smernic korporativne integritete iz leta 2004, ki so jih pripravile Gospodarska zbornica Slovenije, Združenje manager in Združenje nadzornikov Slovenije na pobudo Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.

Zaradi razdrobljenosti pravne zaščite žvižgačev se predlaga prenos Direktive s sprejetjem posebnega zakona. Ministrstvo za pravosodje je slovenski vladi že predložilo tovrstne predloge.²³ Svoje predloge so pripravili tudi predstavniki pravne znanosti.²⁴

²² Za več o tem glej I. Bečan et al., ZDR-1 s komentarjem, Lexpera, GV založba, Ljubljana 2019.

²³ Glej Vlada RS, Odgovor na poslansko vprašanje, št. 00104-4/2020/6, z dne 6.02.2020, dosegljivo na: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda-5de89c12572c3003716c4/66270c5c8633b33ec125850600373686/\\$FILE/odg_21.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda-5de89c12572c3003716c4/66270c5c8633b33ec125850600373686/$FILE/odg_21.pdf), do stop dne 30.06.2021.

²⁴ I. Vuksanović, Poziv za specialno zakonsko ureditev »žvižgačev«, Pravna praksa, št. 45, 2010, s. 8, A. Sedlar, Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, Pravna praksa, št. 13, 2019, s. 6–8.

II. Predlogi sprememb

1. Načini prenosa Direktive EU o zaščiti žvižgačev

V državah članicah Evropske unije je pravna ureditev žvižgaštva in statusa žvižgačev trenutno razdrobljena. Direktiva EU 2019/1937 določa skupne minimalne standarde za zaščito žvižgačev na področju njene uporabe.²⁵ Ti hkrati predstavljajo osnovni obseg prenosa direktive v zakonodajo držav članic. Tukaj bi se seveda lahko tudi ustavili. Vendar pa prenos Direktive v nacionalno pravo prinaša edinstveno priložnost za vzpostavitev sistema žvižgaštva in zaščite žvižgačev, ki bi tako na nivoju celotne EU kot tudi v posameznih državah članicah presegal minimalne zahteve Direktive. V skladu s členom 25 Direktive lahko države članice namreč uvedejo ali ohranijo določbe, ki so za pravice žvižgačev ugodnejše od tistih, ki jih določa direktiva. Hkrati pa implementacija Direktive ne sme privedi do zmanjšanja že obstoječega nivoja zaščite njihovih pravic.

Omejitev pristojnosti EU, ki jih opredeljuje člen 2(1) Direktive, držav članic ne zavezujejo. Iz členov 2 in 25 sledi, da Direktiva določa skupne minimalne standarde le za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava EU. Države članice se lahko kljub temu odločijo, da bodo uporabo nacionalnih določb razširile še na druga področja. V skladu z uvodno izjavo 5 naj bi takšna širitev uporabe služila zagotavljanju celostnega in skladnega okvira za zaščito žvižgačev na nacionalni ravni. Širitev zaščite spodbuja tudi Evropska komisija, ki je v tej zvezi poudarila, da je „celostni pristop nujen, da bi se prepoznal pomemben prispevek žvižgačev pri preprečevanju in odpravljanju protizakonitega ravnanja, ki škoduje javnemu interesu, ter da bi se zagotovila ustrezna zaščita le-teh po vsej EU.“²⁶

Direktiva ne vsebuje nobenih smernic glede načina njenega prenosa v nacionalne pravne sisteme, razen splošnega napotka glede pomena zagotovitve uravnotežene in učinkovite zaščite žvižgačev (uvodna izjava 1). Zaradi tega ni pomembno, ali država članica zaščito žvižgačev uredi v enem

²⁵ To velja za normativni del direktive, saj uvodne izjave niso zavezujoče in se ne prenesejo; Zadeva C-162/97, Nilsson, [1998] ECLI:EU:C:1998:554, odstavek 54. Kljub temu imajo pomembno vlogo pri uporabi in razlagi določb direktive, zato je za pravilno implementacijo ključno, da se upoštevajo tudi slednje; glej J. Maśnicki, *Metody transpozycji dyrektyw*, Europejski Przegląd Sądowy, 2017, št. 8, s. 5.

²⁶ Evropska Komisija (2018), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. *Strengthening whistleblower protection at EU level*, COM (2018) 214 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_10.pdf (dostop dne 30.06.2021).

ali več pravnih aktih. Kljub temu pa je smiselno izhajati iz predpostavke, da mora prenos direktive zagotoviti celostno in skladno celoto, znotraj katere se učinkovito prepletajo kanali za prijavo in razkritje, mehanizmi za preiskovanje in odpravljanje nepravilnosti, ter pravni ukrepi za zaščito in podporo žvižgačev.²⁷ Tako kot Direktiva torej trenutno predstavlja *lex generalis* za zaščito žvižgačev in hkrati dopušča uporabo drugih, bolj specializiranih predpisov, kadar v EU takšne določbe obstajajo, npr. v zvezi s pranjem denarja, bi lahko nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev predstavljala *lex generalis* v odnosu do posebnih določb. Izmed držav, vključenih v raziskavo, sta načelo enotnega splošnega akta prevzeli Slovaška in Madžarska.

Dodatna vprašanja se odpirajo z možnostjo uporabe kolektivnih pogodb kot načina prenosa Direktive v nacionalno pravo. V zvezi s tem je najprej treba poudariti, da je takšna pot prenosa dopustna le, če so kolektivne pogodbe v pravnem sistemu države članice priznane kot vir splošno veljavnega prava.²⁸ Poleg tega je Pogodba o delovanju Evropske Unije to možnost predvidela za direktive, sprejete na podlagi 153. člena, kamor pa Direktiva 2019/1937 ne sodi. Drugo vprašanje je, na kakšen način države članice izpolnjujejo svojo obveznost, da morajo zagotoviti vzpostavitev kanalov in postopkov za notranjo prijavo in za nadaljnje ukrepanje s strani pravnih subjektov (člena 8 in 9 Direktive). Pravni instrumenti, s katerimi se v posameznih organizacijah vzpostavljajo ti kanali in postopki, so lahko podzakonski akti, odredbe ali podobni interni akti. Lahko gre tudi za kolektivne pogodbe, zlasti če so notranji kanali dostopni zgolj zaposlenim – člen 8(2) Direktive. Ne glede na vrsto izbranega instrumenta bodo morale zakonske določbe, namenjene prenosu Direktive, slednjemu priznati zavezujoč pravni učinek, da ga bo mogoče obravnavati kot vir pravic in obveznosti.

Različne vrste mehkega prava, kot so kodeksi ravnanja družb in skupin, etični kodeksi ali pravilniki korporativne integritete, lahko igrajo pomožno vlogo pri opredeljevanju nepoštenih ali neetičnih praks, vzpostavljanju načinov prijavljanja in pri zaščiti žvižgačev.

Kolektivne pogodbe in tovrstni akti mehkega prava lahko igrajo večjo vlogo na področjih, na katera se pravo EU in nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev ne raztezata. Vendar pa morajo biti tudi v takšnih primerih ti akti usklajeni z zahtevami splošnih pravnih določb, ki zadevajo zaščito žvižgačev.

²⁷ Svet Evrope (2014), Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/16807096c7>, s. 19 (dostop dne 30.06.2021).

²⁸ Za več glej: S. Prechal, Directives in EC Law, Oxford 2005, s. 85–87.

2. Razmerje med splošnimi in sektorskimi določbami

Člen 3(1) Direktive EU o zaščiti žvižgačev določa, da kadar so posebna pravila za prijavo kršitev določena v sektorskih aktih Unije, navedenih v delu II Priloge, se uporabljajo navedena pravila. Določbe Direktive EU o zaščiti žvižgačev se uporabljajo, kolikor zadeva ni zavezujoče urejena v navedenih sektorskih aktih Unije.

Pravne akte, navedene v Delu II Priloge, je mogoče po področjih razvrstiti na akte, ki se nanašajo na finančne storitve, produkte in trge, preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, varnost v prometu in varstvo okolja. Te določbe tipično opredeljujejo sledeča pravila glede vzpostavitve zunanjih in notranjih kanalov: avtonomni, ločeni kanali, ki zagotavljajo zaupnost prijav ter zaščito osebnih podatkov prijavitelja in osebe, ki jo prijava zadeva.²⁹ V nekaterih primerih so dovoljene anonimne prijave,³⁰ pa tudi finančne spodbude za žvižgače.³¹ Sektorske določbe vključujejo tudi dokaj jedrnata pravila o obveznosti zagotavljanja zaščite žvižgačem pred povračilni ukrepi, diskriminacijo in drugimi oblikami nepoštenega ravnanja.³² Nekateri sektorski pravni akti izrecno zahtevajo delovanje v dobri veri kot predpogoj za upravičenost prijavitelja do zaščite pred negativnimi posledicami.³³

²⁹ Glej npr. člen 24(1)(c) Uredbe (EU) 2015/2365 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o preglednosti poslov financiranja z vrednostnimi papirji in ponovne uporabe ter spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012, OJ L 337, 23.12.2015, s. 1–34.

³⁰ Glej člen 5(1)(a) Izvedbene direktive Komisije (EU) 2015/2392 z dne 17. decembra 2015 o Uredbi (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta glede poročanja pristojnim organom o dejanskih ali morebitnih kršitvah navedene uredbe, OJ L 332, 18.12.2015, s. 126–132, ali člen 21(2) Uredbe (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1781/2006 (Besedilo velja za EGP), OJ L 141, 5.06.2015, s. 1–18, ali člen 22 Direktive 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES (Besedilo velja za EGP), OJ L 178, 28. 6. 2013, s. 66–106.

³¹ Glej člen 32(4) Uredbe (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES (Besedilo velja za EGP), OJ L 173, 12. 6. 2014, s. 1–61.

³² Primerjaj s členom 24(1)(b) Uredbe (EU) 2015/2365 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o preglednosti poslov financiranja z vrednostnimi papirji in ponovne uporabe ter spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012.

³³ Primerjaj npr., s členom 37 Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in

Ob upoštevanju člena 3(1) Direktive EU o zaščiti žvižgačev bi se morala veljavnost nacionalnih aktov, ki prenašajo Direktivo EU o zaščiti žvižgačev v nacionalni pravni red, raztezati tudi na prijavitelje na področjih, naštetih v Delu II Priloge k Direktivi, hkrati pa bi bilo treba ohraniti posebnosti, ki izhajajo iz zavezujočih, za določen sektor specifičnih določb. Tem osebam je treba zlasti zagotoviti minimalne standarde zaščite, kot izhajajo iz Direktive EU 2019/1937, pa tudi veljavnost za posamezne sektorje specifičnih minimalnih zahtev glede strukture zunanjih kanalov za prijave, obveznosti pristojnih organov ter oblike notranjih kanalov, če so le-ti s sektorskimi določbami predvideni. Nekatere sektorske določbe, npr. glede anonimnosti prijav, mehanizmov za zagotavljanje zaupnosti podatkov ali uporabe finančnih spodbud v primeru nove prijave, ki ima za posledico naložitev upravnih ali kazenskih sankcij subjektu, ki je zagrešil kršitev, so lahko po drugi strani vir navdiha pri prenašanju Direktive EU o zaščiti žvižgačev v nacionalne pravne sisteme.

3. Vsebinsko področje zaščite žvižgačev

Direktiva EU o zaščiti žvižgačev se osredotoča na zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, navedene v členu 2. Kljub temu pa pušča določeno svobodo organom držav članic v okviru možnosti, da z nacionalno zakonodajo razširijo obseg zaščite na področja ali dejanja, ki niso zajeta z Direktivo (člen 2(2)).

Zdi se, da bi bilo treba področje uporabe bodoče zakonodaje, namenjene prenosu Direktive v nacionalne pravne rede, razširiti na način, da bo pokrivala „kršitve prava” v splošnem smislu, z upoštevanjem mednarodnega, nacionalnega in tujega prava. Zaradi širokega obsega harmonizacije ali celo poenotenja pravnih standardov je v praksi včasih težko ugotoviti, kdaj se kršitve nanašajo na pravo Unije in ne na nacionalno zakonodajo. Zaščito bi bilo koristno zagotoviti tudi osebam, ki prijavijo kršitve tujega ali mednarodnega prava, kar je še posebej pomembno za skupine podjetij.

Skladno z uvodno izjavo 42 Direktive EU za zaščito žvižgačev pojem kršitve vključuje tudi zlorabe, kot so opredeljene v sodni praksi Sodišča, tj. dejanja ali opustitve dejanj za katere se zdi, da formalno niso nezakonita, vendar so v nasprotju s predmetom ali namenom prava. Smiselno bi bilo s povzemanjem navedene definicije opredeliti pojem zlorabe v nacionalni zakonodaji ter v področje uporabe nacionalnih določb vključiti tudi zlorabe, ki se nanašajo na pravne akte v splošnem smislu, in ne zgolj zlorab povezanih s pravnimi

Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES, OJ L 141, 5.06.2015, s. 73–117.

akti EU oziroma področji, zajetimi s stvarnim področjem uporabe, na katerega se nanaša člen 2 Direktive. Stvarno področje uporabe bi bilo poleg tega treba razširiti tudi na kršitve kodeksov poklicne etike, ki so v skladu z veljavno zakonodajo za nekatere sektorje ali poklice zavezujoči. Bodoča zakonodaja bi morala dopustiti tudi možnost razširitve področja uporabe na kršitve, ki jih je mogoče prijaviti po notranjih kanalih v skladu z internimi predpisi, ki veljajo v določeni organizaciji, kot so dokumenti o družbeni odgovornosti podjetij ali kodeksi etike. Takšna širitev stvarnega področja uporabe bi zaščito razširila na vse prijavitelje, ki so kot taki opredeljeni znotraj določene organizacije.

V skladu s členom 5(2) Direktive bi morale vsebinsko področje uporabe zajemati tudi prijave preteklih (brez časovne omejitve), trenutnih in morebitnih kršitev.

Glede na člen 3(2) Direktiva ne vpliva na odgovornost držav članic, da zagotovijo nacionalno varnost, niti na pristojnost držav članic, da zaščitijo svoje bistvene varnostne interese. Kljub temu obrambnih in varnostnih zadev ter zadev, povezanih s tajnimi podatki, ne bi smeli izključiti iz področja uporabe nacionalne zakonodaje, pač pa bi bilo treba na teh področjih vzpostaviti posebne sisteme za obveščanje o nepravilnostih.³⁴

4. Osebnostno področje uporabe zaščite

4.1. Splošne ugotovitve

Zaščita žvižgačev je podrejena cilju, izraženemu v členu 1 Direktive, in sicer zaščiti javnega interesa skozi izboljšanje izvrševanja prava in politik EU na določenih področjih. Zagotavljanje visoke ravni zaščite žvižgačev naj bi služilo temu namenu. Ta cilj, ustrezno modificiran v primeru razširitve področja uporabe zaščite žvižgačev, bi bilo treba upoštevati tudi pri sprejemanju določb, namenjenih prenosu Direktive v nacionalne pravne sisteme. Zaščita žvižgačev je lahko neposredna, kadar se zagotavlja neposredno žvižgačem, ali posredna, kadar so povračilni ukrepi usmerjeni proti osebam, ki so z žvižgačem povezane (uvodna izjava 41 Direktive).

4.2. Osebnostno področje uporabe neposredne zaščite

Direktiva žvižgača opredeljuje z besedo „prijavitelj“. Neposredna zaščita se zagotavlja vsem osebam, ki se v skladu z Direktivo obravnavajo kot prijavitelji in izpolnjujejo z Direktivo določene pogoje za upravičenost do zaščite.

³⁴ Glej Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, s. 3.

V skladu s členom 5(7) to pomeni fizično osebo, ki prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvah, pridobljenih v okviru njenih delovnih dejavnosti.

Da bi bil upravičen do zaščite, mora žvižgač skladno s členom 6 Direktive imeti utemeljene razloge za prepričanje, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične in da take informacije spadajo na področje uporabe Direktive, prav tako pa ne sme biti prepoznan ali registriran kot plačani žvižgač. Žvižgača je mogoče izključiti iz sfere zaščenega žvižgaštva, če je njihova pritožba vložena izključno v njegovem lastnem interesu zaradi konflikta z drugo osebo.

Nekatere od navedenih lastnosti in pogojev za zaščito odpirajo določena vprašanja v zvezi z implementacijo oziroma so podvrženi kritikam.

Zahteva, da mora biti žvižgač fizična oseba, izključuje pravne osebe iz skupine zaščenih subjektov. Menimo, da je ta omejitev ustrezna. Kot je bilo že pojasnjeno, Direktiva zasleduje namen zaščite javnega interesa skozi izboljšanje izvrševanja prava na področju zaščite žvižgačev v zvezi z njihovim delom. Temu prilagojeni so posebni postopki prijave, podporni ukrepi in zaščita pred povračilnimi ukrepi, predvideni v tem aktu. To že samo po sebi predstavlja dovolj pomembno, samostojno in posebno področje za boj proti kršitvam prava, ki predstavljajo grožnjo družbi. Zaščita prijave kršitev s strani pravnih subjektov, kot so na primer pogodbeni izvajalci kršitelja ali organizacije civilne družbe, ki se spopadajo z goljufijami in korupcijo, bi po drugi strani zahtevala obravnavo v okviru posebne zakonodaje, v kolikor obstoječe določbe ne bi zadoščale. Dodatno vprašanje se odpira glede možnosti zaščite organizacij, kot so sindikati ali druge organizacije civilne družbe, ki nudijo pomoč žvižgačem. To vprašanje se povezuje z zaščito posrednikov in bo obravnavano v nadaljevanju besedila.

Pri prenosu Direktive bo treba upoštevati tudi element žvižgaštva, ki ga člen 5(7) opredeljuje kot razkritje informacij v okviru z delom povezanih dejavnosti. Ta koncept je pojasnjen v glosarju Direktive, vsebovanem v členu 5(9). Iz definicije sledi, da je žvižgač deležen zaščite, če pridobi informacije v okoliščinah ali situaciji, povezani z njegovim delom ali poklicnimi dejavnostmi, v okviru katerih je imel stik z institucijo, na katero se razkritje nanaša. Poleg tega je zaščiten pred povračilnimi ukrepi, povezanimi s to dejavnostjo, čeprav lahko do povračilnih ukrepov pride tudi zunaj delovnega okolja (uvodna izjava 97). Vključitev tega pojma v glosar Direktive pomeni, da ga je treba skozi celotno direktivo razlagati enotno. Če torej Direktiva definira npr. posrednika kot „osebo, ki pomaga prijavitelju v postopku prijave v delovnem okolju,” to pomeni, da žvižgaču pomaga v okoliščinah, ki se nanašajo na žvižgačevo poklicno dejavnost in ne na njegovo lastno. Iz ubeseditve obravnavanega pojma prav tako izhaja, da mora biti pridobivanje

informacij, katerih razkritje je predmet zaščite v okviru Direktive, povezano z okoljsčinami žvižgačevega dela, takšna povezava pa ne rabi biti podana v zvezi s samimi informacijami.

Nadaljnji pogoj za obravnavanje žvižgača kot zaščenega subjekta, tj. pogoj, da je žvižgač na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah ob prijavi resnične in da take informacije spadajo na področje uporabe Direktive, pomeni, da Direktiva zavrača uporabo testa dobre vere, ki se pogosto uporablja pri zaščiti žvižgačev zaradi razkritja podatkov o kršitvah, ki so se nato izkazali za neresnične. Direktiva namesto tega uvaja test „utemeljenih razlogov za prepričanje,” ki se ne nanaša na žvižgačevo prepričanje o resničnosti informacij, pač pa na rezultat presoje razumnega in objektivnega opazovalca, ki bi se znašel na žvižgačevem mestu, npr. na primerljivem položaju ter s primerljivim znanjem in izkušnjami. Žvižgaču tudi ni treba zagotoviti verodostojne informacije, da bi bil upravičen do zaščite, pač pa zadošča utemeljen sum, da je do kršitve res prišlo (člen 5 (2)). Motivi žvižgača zato ne bi smeli vplivati na odločitev, ali naj se mu nudi zaščita (uvodna izjava 32). V takšni situaciji bi izvedbene določbe, ki bi uzakonile pogoj, da mora žvižgač ravnati v dobri veri, predstavljale v smislu člena 25(1) nedopustno sprejetje določb, ki so za žvižgače manj ugodne od standardov, določenih v Direktivi. Podoben preizkus je uveden za presojo primerov, v katerih je žvižgač zmotno domneval, da prijavljena kršitev spada na področje uporabe Direktive. Po drugi strani pa osebe, ki namerno in zavestno prijavijo v času prijave napačne ali zavajajoče informacije, niso upravičene do zaščite,³⁵ prav tako pa bi morale biti podvržene učinkovitim, sorazmernim in odvračilnim sankcijam, ter odgovarjati za škodo, ki jo s takšnim ravnanjem povzročijo.³⁶ Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi primerom, v katerih žvižgač poda prijavo brez pravega razumevanja o tem, ali obstajajo utemeljeni razlogi za prijavo ter ali prijavljena kršitev spada na področje uporabe Direktive, zaradi česar npr. prijavi informacije, ki so že javno znane ali predstavljajo neutemeljene govorice oziroma govorice pridobljene iz druge roke. V skladu z uvodno izjavo 43 žvižgač v takšni situaciji ni upravičen do zaščite. Menimo, da bi morala biti odklonitev zaščite omejena zgolj na primere, v katerih je bila napačna presoja posledica hude malomarnosti žvižgača.

Občasno se pojavljajo argumenti, da o žvižgaštvu ne moremo govoriti, če se razkritje zahteva z zakonom, pod grožnjo sankcij.³⁷ Menimo, da je takšno

³⁵ Uvodna izjava 32.

³⁶ Člen 23 (2) in uvodna izjava 102.

³⁷ Glej na primer D. Banisar, Whistleblowing: International Standards and Developments (1. februar 2011) v: Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, I. Sandoval (ur.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM,

stališče napačno. Pomenilo bi namreč, da je treba žvižgačem odreči zaščito v vseh tistih primerih, v katerih zakonodaja izpeljuje delavčevo dolžnost obveščanja o nepravilnostih iz delavčeve dolžnosti lojalnosti do delodajalca, delavčeve dolžnosti skrbi za dobrobit delovnega mesta ali dolžnosti javnega uslužbenca, da skrbi za javno dobro. Po drugi strani je vredno poudariti, da se Direktiva v skladu z uvodno izjavo 30 ne bi smela uporabljati za primere oseb, ki so bile na podlagi zavestne privolitve identificirane kot informatorji ali so bile kot take registrirane v zbirkah podatkov, s katerimi upravljajo organi, imenovani na nacionalni ravni, kot so carinski organi, in ki prijavijo kršitve organom pregona v zameno za nagrado ali kompenzacijo. Tovrstne prijave se predložijo v skladu s posebnimi postopki, katerih namen je zagotoviti anonimnost prijaviteljev, da bi se zaščitila njihova telesna nedotakljivost, in ki se razlikujejo od kanalov za prijavo, določenih v Direktivi. Direktiva bi morala v skladu z uvodno izjavo 62 zaščito zagotavljati tudi, kadar pravo Unije ali nacionalno pravo zahtevata, da prijavitelji podajo prijavo nacionalnim pristojnim organom, na primer v okviru svojih delovnih nalog in odgovornosti, ali zato, ker kršitev predstavlja kaznivo dejanje.

Direktiva se v več uvodnih izjavah sklicuje na javni interes, poudarja pomen žvižgaštva za zaščito interesov EU in držav članic, ter celo povezuje žvižgaštvo z varstvom javnega interesa,³⁸ zaščite žvižgačev pa kljub temu ne pogojuje z ravnanjem v javnem interesu.³⁹ Delovanju v javnem interesu je v določenih primerih podvržena le dopustnost javnega razkritja.⁴⁰ Glede na navedeno bi bilo nesprejemljivo, če bi v določbah, namenjenim prenosu Direktive, zaščito pogojevali z delovanjem v javnem interesu. Direktiva hkrati nakazuje način za razbremenitev sistemov za prijave glede prijav, ki z varstvom javnega interesa očitno niso povezane. V skladu z uvodno izjavo 22 se namreč lahko prijave, povezane s pritožbami glede medosebnih odnosov med prijaviteljem in drugim delavcem, obravnavajo v okviru drugih postopkov. Menimo, da bi bilo takšno pravilo primerno vključiti tudi med določbe, namenjene prenosu Direktive. Uveljavitev takšnega modela razbremeni žvižgača in subjekte,

Washington, D.C., 2011, Dostopno na: <https://ssrn.com/abstract=1753180>, s. 5–6, dostop dne 30.06.2021.

³⁸ Npr. uvodni izjavi 1 in 31.

³⁹ To velja tudi za žvižgače, ki v okviru področja uporabe Direktive razkrijejo poslovne skrivnosti, pridobljene v delovnem okolju. V takšnem primeru toženemu žvižgaču ni treba dokazovati, da je ravnal v splošnem javnem interesu, kot to zahteva člen 5(b) Direktive 2016/943 z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem; glej člen 21(7) in uvodno izjavo 98 Direktive.

⁴⁰ Člen 15(1)(b)(i).

ki obravnavajo prijave, glede zahtev v povezavi z javnim interesom ter odpravlja dvome glede vprašanja, ali prijava upošteva javni interes. Hkrati omogoča izločitev prijav, ki očitno niso namenjene zaščiti javnega interesa, ter razširjanje zaščite na širši krog žvižgačev kot bi bil zaščiten v primeru, če bi sledili konceptu javnega interesa. Gre za preprost instrument, ki ga je z vidika naslovnikov prava enostavno razumeti, z vidika organov, ki pravo izvršujejo, pa enostavno presojsati, hkrati pa ima to prednost, da ne ščiti prijav, namenjenih zaščiti očitno zasebnih interesov. Če zgoraj opisana rešitev, predlagana v uvodni izjavi 22, ne bi bila sprejeta, bodo zaščite po Direktivi deležne tudi vloge, ki zasledujejo izključno zasebne interese. Kljub temu pa ne bi smeli izključiti ali omejiti zaščite žvižgačev, ki jih motivira pričakovanje osebne ali finančne koristi. Takšni motivi namreč ne izključujejo razkritja resničnih informacij glede nepravilnosti, ki se v splošnem sklada z namenom Direktive, navedenim v členu 1.

Za opredelitev osebnega področja zaščite žvižgačev, ki javno razkrijejo kršitve, je nujno izpostaviti nekaj posebnih opazk. Člen 15 Direktive, ki določa te zahteve, pogojuje zaščito z razkritjem, glede katerega žvižgač ne prejme povratnih informacij v predpisanem roku po podaji notranje ali zunanje prijave, ali glede katerega povratne informacije nakazujejo, da ni sledilo nobeno ustrezno nadaljnje ukrepanje.⁴¹ Zaščita je upravičena tudi brez predhodne notranje ali zunanje prijave, če je žvižgač na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile podane posebne okoliščine, opredeljene v členu 15(1)(b). Kot je navedeno zgoraj, menimo, da se izraz "utemeljeni razlogi za prepričanje" nanaša na rezultat presoje razumnega opazovalca, ki bi se znašel na žvižgačevem mestu. Iz razlage obravnavane določbe v povezavi s členi 5(7) in 6 Direktive je prav tako mogoče izpeljati, da so opisani pogoji za zaščito v primeru javnega razkritja dodatne narave, kar pomeni, da bo moral žvižgač pri javnem razkritju izpolnjevati tudi že opisane pogoje, vsebovane v teh določbah, da bo upravičen do zaščite.

Direktiva je sprejela posebno rešitev glede anonimne prijave. Državam članicam namreč prepušča diskrecijo glede odločitve, ali naj pravni subjekti in pristojni organi sprejemajo tudi anonimne prijave ter na njihovi podlagi sprejmejo nadaljnje ukrepe. Tudi kadar nacionalna zakonodaja ne priznava anonimnih prijav, pa se v primeru sprejetja takšne prijave ali anonimnega javnega razkritja kršitve žvižgaču vendarle zagotavlja zaščita pred povračilnimi ukrepi, če je njegova identiteta naknadno razkrita. To pomeni, da so anonimni žvižgači, ki javno razkrijejo kršitve pod pogoji, določenimi v členu 15(1)(b) (i), njihova identiteta pa je nato razkrita, deležni zaščite ne glede na to, ali

⁴¹ Primerjaj z uvodno izjavo 79.

se je država članica odločila za sprejemanje anonimnih prijav skozi notranje in zunanje kanale. Direktiva nadalje določa, da kadar nacionalna zakonodaja dovoljuje anonimne prijave, je glede njih potrebno skrbno nadaljnje ukrepanje.⁴² To nejasno določbo se zdi vredno dopolniti z jasno opredelitvijo obveznosti upravljalcev z zunanjimi in notranjimi kanali glede ohranjanja zaupnosti, kadar je identiteta anonimnih oseb razkrita oziroma jo je mogoče ugotoviti.

V členu 4(1–3) Direktiva določa širok krog oseb, ki jih je treba obravnavati kot žvižgače. Slednji vključujejo delavce in samozaposlene osebe, delničarje, člane v organih družbe, prostovoljce itd. Ta seznam je ponazoritven in minimalen. S prenosom direktive ga je mogoče razširiti, ni pa ga mogoče zapreti. Zaščita mora veljati za vse osebe, ki se v skladu z Direktivo obravnavajo kot prijavitelji in izpolnjujejo z Direktivo določene pogoje za upravičenost do zaščite. Kljub temu se pojavljajo dvomi glede opredelitve oseb, upravičenih do zaščite po določbah členov 4(2) in 4(3). Te določbe med žvižgače uvrščajo tudi osebe, ki prijavijo kršitve, pridobljene v razmerju, ki se je medtem že končalo, pa tudi osebe, ki prijavijo kršitve, kadar so bile informacije o kršitvi pridobljene med postopkom zaposlovanja ali v času drugih pogajanj pred podpisom pogodbe. Angleška različica besedila Direktive opredeljuje to razmerje kot „*work-based relationship*” (razmerje, ki temelji na delu). Po drugi strani pa številne druge jezikovne različice, vključno z različicami v jezikih držav, ki sodelujejo v raziskavi, uporabljajo izraz „delovno razmerje”. Ta razlika je pomembna, ker vodi do precejšnjega razlikovanja glede kroga žvižgačev in možnosti prijave kršitev. Po našem mnenju zgoraj omenjenega odnosa ni mogoče enačiti z delovnim razmerjem. Nanaša se namreč na vsa razmerja, povezana s široko razumljenim pojmom dela oseb, navedenih v členu 4(1), in drugih oseb, ki prijavijo ali javno razkrijejo informacije o kršitvah, pridobljenih v okviru njihovih z delom povezanih dejavnosti. Tak zaključek utemeljuje sistematična razlaga člena 4(1) kot celote ter v luči namena te določbe in Direktive kot celote, pri čemer je namen ustvariti čim širše možnosti za prijavo kršitev v delovnem okolju.⁴³ Glede na navedeno menimo, da bi bilo treba v določbah, namenjenih prenosu Direktive v nacionalni pravni red, uporabljati izraz “razmerje na podlagi dela” (*work-based relationship*). Ta rešitev je tudi najvarnejša, saj je takšna razlaga za pravice žvižgačev ugodnejša od uporabe izraza “delovno razmerje.”

Nazadnje je treba nasloviti tudi nekatere predloge, ki se v zvezi z razširjanjem pravnega varstva žvižgačev onkraj osebnega področja uporabe Direktive

⁴² Člen 9(1)(e).

⁴³ Pravilnost takšne razlage potrjuje tudi zadnji stavek uvodne izjave 39, navsezadnje pa tudi stališče Sveta Evrope, ki pojasnjujejo uporabo istega izraza; Svet Evrope (2014), s. 20.

pojavnjajo v literaturi. Nanašajo se zlasti na osebe, ki šele nameravajo ali poskušajo razkriti informacije, ter osebe, ki niso razkrile ali sploh nameravale prijaviti kršitev, vendar so bile osumljene, da so ali bodo tako ravnale.⁴⁴ Zaščita teh oseb je trenutno omejena na zahtevo, naj države članice uvedejo prepoved oviranja ali poskusa oviranja prijav ter sankcije za kršitve te prepovedi.⁴⁵ Takšna zaščita pa ne zadošča, saj kaznovanje kršitelja ne bo odpravilo tudi škode, ki je nastala zaradi povračilnih ukrepov. Takšno zaščito bi bilo treba zagotoviti, na primer, z izrecno vključitvijo splošnega pravila v nacionalno zakonodajo, skladno s katerim oseba, ki je osumljena žvižgaštva in ki namerava ali poskuša razkriti kršitve, ne sme zaradi tega trpeti povračilnih ukrepov v delovnem okolju. Čeprav bi moralo sodišče tudi brez takšnega izrecnega zakonskega pridržka v primeru razkritja tovrstnih okoliščin v sodnem postopku zagotoviti zaščito, npr. v obliki ugotovitve nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi ali drugega akta delodajalca, bi se lahko takšna zaščita vendarle izkazala kot neučinkovita, npr. v primeru nadomestila zaradi odpovedi pogodbe civilnega prava, kjer razlogi za odpoved niso nujno relevantni. Večji nivo zaščite bi zagotovili s smiselno uporabo Poglavlja VI Direktive tudi za zgoraj navedene skupine oseb.

4.3. Osebnostno področje uporabe posredne zaščite

Direktiva zagotavlja posredno zaščito tudi posrednikom, tj. fizičnim osebam, ki pomagajo žvižgaču v postopku prijave, tretjim osebam, ki so z žvižgačem povezane, in pravnim subjektom, ki so v žvižgačevi lasti ali so z njim kako drugače povezane v okviru delovnega okolja. V zvezi z ureditvijo tega vprašanja in v luči prenosa Direktive je treba izpostaviti več vprašanj.

Prvo takšno vprašanje je, ali je z nacionalno zakonodajo dopustno razširiti krog oseb, na katere se nanaša posredna zaščita. Primerjava načina, na katerega je osebno področje uporabe neposredne zaščite opredeljeno v členu 4(4), in načina opredelitve posredne zaščite v členu 4(4) nakazuje namen zakonodajalca, da omeji subjekte, na katere se razteza posredna zaščita, na zgoraj navedene tri skupine oseb. Seznam iz člena 4(4) Direktive namreč ni odprte narave. Možnost razširitve obsega te zaščite na druge subjekte bi morala temeljiti na zelo široki razlagi člena 25(1), ki pooblašča države članice, da sprejmejo določbe, ki so za pravice žvižgačev ugodnejše. V dobesednem smislu razširitev osebnega področja uporabe neposredne zaščite ne vključuje sprejetja določb, ki so ugodnejše „za pravice“ žvižgačev. Kljub temu pa je to

⁴⁴ Glej Transparency International (2019), s. 5–6; Transparency International (2018), s. 11–13; Svet Evrope (2014), s. 38.

⁴⁵ Člen 23(1)(a).

ukrep, ki je – ob upoštevanju pojasnila iz uvodne izjave 104 glede ubeseditve člena 25(1) – za žvižgače ugodnejši. Menimo, da je ta razlaga bolj upravičena.

Nekaj pozornosti zahteva tudi opredelitev izraza „posrednik.” Definicija posrednika, kot jo navaja Direktiva, naj bi iz zaščite izključila sindikate kot pravne osebe ter druge organizacije civilne družbe in njihove aktiviste. Menimo, da je potrebno podporo in zaščito nuditi tudi tovrstnim organizacijam, vendar bi bilo treba to problematiko urediti s posebnim pravnim instrumentom in ne v okviru direktive, ki je izrecno namenjena zaščiti posameznikov. Po drugi strani pa delavci in aktivisti v organizacijah, ki niso sindikati, ostajajo zunaj osebnega področja uporabe Direktive, ker ne delujejo v delovnem okolju. Zagotavljanje zaščite pred povračilnimi ukrepi slednjim, kot fizičnim osebam, se zdi upravičena. Vendar pa bi to zahtevalo razširitev pojma posrednika tudi na druge fizične osebe, ki delujejo zunaj delovnega okolja, saj so lahko slednje zaradi pomanjkanja organizacijske podpore celo bolj ranljive glede povračilnih ukrepov od aktivistov civilne družbe. Menimo tudi, da bi zaščito morali zagotavljati ne le tistim osebam, ki žvižgaču pomagajo pri prijavi, pač pa tudi tistim, ki žvižgaču pomagajo po že oddani prijavi, npr. z varovanjem žvižgačev pred razkritjem ali z nasprotovanjem uvedbi škodljivih ukrepov zoper žvižgača. Po našem mnenju oseb, ki razkrijejo informacije kot dopolnitev s strani druge osebe že prej razkritih informacijah o kršitvah, ni primerno uvrstiti med posrednike, pač pa bi jih bilo treba obravnavati kot žvižgače.

5. Oblika notranjih kanalov za prijavo

5.1. Zavezani subjekti

Direktiva pripisuje ključno vlogo notranjim kanalom.⁴⁶ Vzpostavitev takšnih kanalov, njihovo nemoteno delovanje in uživanje zaupanja žvižgačev so tudi v neposrednem interesu subjektov, ki morajo te kanale vzpostaviti – slednji namreč predstavljajo priložnost za organizacijo, da odpravi nepravilnosti, pa tudi, da interno preuči primere, ne da bi bila pri tem deležna pozornosti zunanjih organov ali podvržena negativni publiciteti.

Kanali za prijavo morajo biti ob upoštevanju izjem iz člena 8(4) in člena 8(7) Direktive EU o zaščiti žvižgačev načeloma vzpostavljeni v podjetjih z najmanj 50 delavci v širšem pomenu iz člena 45 PDEU. Obveznost vzpostavitve notranjih kanalov za prijave tudi v manjših podjetjih z več kot 20 in manj kot 50 delavci, razen za izjeme, navedene v Direktivi, se ne zdi prava rešitev, saj je za vzpostavitev kanala, ki izpolnjuje vse zahteve, tj. je avtonomen, popolnoma

⁴⁶ Člen 8(1), uvodna izjava 47 Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

zaupen, vzdržuje ga specializirano in strokovno usposobljeno osebje, hkrati pa omogoča hitro in učinkovito notranjo preiskavo, potreben znaten finančni vložek. V manjših organizacijah je problematična predvsem zmožnost prikritja identitete žvižgača. Za osebe, ki so zaposlene v takšnih podjetjih, je zato ugodneje, da lahko svoje prijave podajo neposredno po zunanjih kanalih.⁴⁷

Po drugi strani pa bi bilo treba notranje kanale vzpostaviti v vseh pravnih subjektih v javnem sektorju, ne glede na število prebivalcev v upravni enoti, v kateri subjekt ali organ delujeta.

Za poimenovanje subjektov, ki so zavezani k vzpostavitvi notranjih kanalov za prijavo, se v Direktivi v glavnem uporabljajo izrazi „pravni subjekti“ ali „organizacije“. Občasno se uporabljata tudi izraza „delodajalec“⁴⁸ ali „podjetje.“⁴⁹ Občasna uporaba slednjih je razumljiva, saj subjekt, ki je zavezan k vzpostavitvi notranjega kanala, ne rabi biti delodajalec ali podjetje, čeprav je najpogosteje oboje.⁵⁰

Uporaba vključujočega izraza “pravni subjekt” namesto izrazov “fizična oseba” in “pravna oseba” utemeljuje predpostavko, da temelj pravne sposobnosti ni odločilen kriterij za “pravni subjekt.” Vloga “pravnega subjekta” in semantične okoliščine, v katerih se izraz – z eno izjemo⁵¹ – pojavlja v Direktivi, podpirata ugotovitev, da se lahko nanaša tako na fizične kot na pravne osebe, pa tudi na združenja oseb ali organizacijske enote s pravno sposobnostjo, ki nimajo pravne osebnosti, kot so splošna partnerstva in partnerstva v okviru nekaterih nacionalnih ureditev. Bistveno je, da gre za enoto, v kateri lahko zaradi njene ločenosti in lastnega nabora delavcev, sodelavcev in nalog pride do kršitev, glede katerih obstaja potreba po notranjem kanalu, ter da so ji podeljene pristojnosti, da se na kršitve primerno odzove v skladu s postopki za upravljanje s takšnim kanalom. Kljub temu pa je zaželeno, da je subjekt zmožen prevzeti tudi pravno odgovornost. Kot je bilo že poudarjeno, gre najpogosteje za osebo v pomenu “osebe, ki jo prijava zadeva” ali na katero se prijava nanaša, ne glede na to, če se nanaša na organ ali zaposlenega. Direktiva

⁴⁷ Primerjaj s K. Wygoda, D. Wasiak, *Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance [Zaupnost informacij o žvižgaču kot ultima ratio sistema skladnosti]* v: *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości [Zaščita žvižgačev. Predpisi o osebah, ki poročajo o nepravilnostih]*, B. Baran, M. Ożóg (ur.), Varšava 2021, s. 111.

⁴⁸ Uvodna izjava 47.

⁴⁹ Npr. člen 4(1)(c).

⁵⁰ Za podrobnosti glej Z. Hajn, *Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?* v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodz 2021.

⁵¹ Glej člen 4(4)(c).

zato opredeljuje “osebo, ki jo prijava zadeva” kot fizično ali pravno osebo, ki je v prijavi ali javnem razkritju navedena kot oseba, ki je obtožena kršitve ali je s to osebo povezana. Oseba, prepoznana kot kršitelj, bi zato morala biti fizična ali pravna oseba, saj to jamči zmožnost prevzemanja pravne odgovornosti, zlasti civilne odgovornosti za škodo. Predvsem bi bilo primerno, da bi subjekte s pravno sposobnostjo, ki je enakovredna pravni osebnosti, kot so npr. nekatere družbe brez pravne osebnosti, postavili v enakopraven položaj. Po drugi strani pa odsotnost takšne sposobnosti ne bi smela imeti za posledico, da se nek subjekt ne bo obravnaval kot pravna oseba v smislu Direktive. V takšnem primeru bi pravo moralo zagotoviti, da bo nosilec pravne odgovornosti fizična ali pravna oseba, ki “stoji” za takšnim subjektom, kot recimo družba za svojo podružnico.⁵²

Specifičnost pojma “pravni subjekt” v smislu Direktive se nadalje nakazuje v zvezi s skupinami podjetij. Notranji postopki prijave bi morali pravnim subjektom v zasebnem sektorju omogočiti, da sprejmejo in v popolni zaupnosti preučijo prijave, ki jih predložijo delavci pri subjektu in njegovih podružnicah ali povezanih podjetjih (“skupina”), pa tudi, kolikor je to mogoče, zastopniki in dobavitelji v skupini ter osebe, ki informacije pridobijo pri svojem delu s subjektom in skupino.⁵³ Vzpostavitev notranjega kanala na ravni skupine ne preprečuje hkratne vzpostavitve notranjega kanala na nivoju posameznih družb v tej skupini, ki je navsezadnje za subjekte z najmanj 50 zaposlenimi tudi obvezna.

Dodati je treba, da ima žvižgač možnost podati prijavo po različnih notranjih kanalih, s katerimi upravljajo pravni subjekti, s katerimi je v delovnem odnosu.

Sistem poročanja na ravni centralnega upravljanja skupine, ki ne bi deloval le v uradnem jeziku države, v kateri je skupina registrirana, pač pa tudi v drugih jezikih, smiselnih za določeno skupino, bi bil še posebej koristen v primerih prijav kršitev, ki se nanašajo na nadnacionalne dejavnosti skupine, npr. na kršitve človekovih pravic, kršitve tujega prava ali pritožbe zaradi nepravilnosti v delovanju odvisnih družb, ki vplivajo na interese celotne skupine.

⁵² To lahko predstavlja problem v državah, kot je Poljska, kjer se lahko status delodajalca podeli tudi subjektu brez pravne osebnosti, če ima t. i. sposobnost za najemanje delavcev. To velja zlasti za vladne organizacijske enote, enote lokalne samouprave ter ločene notranje enote v družbah zasebnega sektorja.

⁵³ Uvodna izjava 55.

5.2. Vloga predstavniških teles delavcev

Pri vzpostavljanju notranjih kanalov za prijave je potrebno posvetovanje ali dogovor s sindikati ali drugimi predstavniki delavcev, odvisno od predpisov in praks, ki veljajo v posamezni državi.

Sindikati ali sveti delavcev bi poleg tega morali imeti pravico do obveščanja in posvetovanja glede števila prijav in rezultatov preiskav v zadevah s področja delovanja teh organov, ki zajemajo predvsem kršitve določb v zvezi z zdravjem in varnostjo pri delu, preprečevanjem diskriminacije, trpinčenjem ali nasiljem na delovnem mestu. Prijave o kršitvah delovnega prava, podane neposredno sindikatom, se ne bi smele obravnavati kot javne prijave. Vsebina uvedne izjave 45 Direktive EU o zaščiti žvižgačev si zasluži kritiko, saj postavlja v enakovreden položaj status prijav, podanih po spletnih platformah in družbenih omrežij, ter prijav, podanih neposredno sindikatom. Primere javnega razkritja, do katerih pride, na primer, na sindikalnih sestankih, je treba razlikovati od prijav podanih predstavnikom sindikatov ali drugim predstavnikom delavcev, ki so podane v popolni zaupnosti, kjer se lahko žvižgač zanese na podporo slednjih. Opozoriti je treba na dejstvo, da so še posebej v povezavi s prijavi kršitev delovnega prava sindikati naravni zavezniki prijaviteljev kršitev na delovnem mestu, ki lahko slednjim svetujejo oziroma jih obveščajo o ustreznih načinih, metodah ali ravnanju.⁵⁴ Zato so predstavniki sindikatov ali drugi predstavniki delavcev usposobljeni kot posredniki,⁵⁵ zaščiteni pred povračilnimi ukrepi in zavezani k zaupnosti.⁵⁶

5.3. Nujni elementi vzpostavitve notranjih kanalov

Pri vzpostavitvi notranjega kanala za prijavo mora subjekt na jasen in enostavno dostopen način opredeliti vsebinsko področje prijav, postopek prijave, skupino oseb, ki so upravičene do uporabe kanala, ter nadaljnje ukrepe. Ustrezne informacije morajo biti enostavno dostopne, kolikor je mogoče, tudi osebam, ki niso delavci in ki so prišli v stik s subjektom prek dejavnosti, povezanih z delom, kot so ponudniki storitev, distributerji, dobavitelji in poslovni partnerji, če je določen kanal odprt tudi za prijave teh oseb.⁵⁷ Osebo področje

⁵⁴ Glej tudi V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?* *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020.

⁵⁵ Glej uvedno izjavo 41 Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

⁵⁶ Glej člen 5(8) Direktive EU o zaščiti žvižgačev. Glede te teme primerjaj z G. Bargain, *Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

⁵⁷ Primerjaj z uvedno izjavo 59 Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

uporabe, ki se nanaša na prijavitelje, bi moralo pokrivati ne le delavce, pač pa tudi druge osebe, ki s subjektom sodelujejo v delovnem okolju. V okviru informacij o notranjem kanalu bi moralo biti izrecno poudarjeno, da uporaba tega kanala pred podajo prijave po zunanjem kanalu ni obvezna. Skladno s členom 9(1)(g) Direktive je treba zagotoviti tudi jasne in enostavno dostopne informacije o postopkih za zunanjo prijavo pristojnim organom. Organ, ki upravlja z notranjim kanalom, bi moral nadalje izpostaviti, da kadar je žvižgač v delovnem razmerju z več pravnimi subjekti, lahko prijavo poda pri organizaciji, ki je povezana s pridobitvijo informacij.

Notranji kanal mora biti v odnosu do drugih komunikacijskih kanalov znotraj organizacije avtonomen, z njim pa mora upravljati stalno in omejeno število članov osebja, ki so strokovno usposobljeni za upravljanje s takšnimi kanali in imajo ustrezno pravno znanje, ki jim omogoča, da ocenijo naravo takšne prijave, ter znanje s področja varstva osebnih podatkov. Poleg tega bi morali imeti tudi ustrezna pooblastila glede obdelave osebnih podatkov.

Kadar se organizacija odloči za sodelovanje z zunanjim subjektom, je priporočljivo, da tak subjekt izvaja storitve, pridržane reguliranim poklicem, kot so recimo odvetniki, revizorji ali davčni svetovalci, predstavniki katerih so zavezani s poklicno zaupnostjo in tako zagotavljajo zaupnost osebam, ki po njih podajo prijavo.⁵⁸

Notranji kanal bi moral omogočiti podajanje prijav ne le v ustni ali tradicionalni pisni obliki, pač pa tudi elektronsko, da se lahko identiteta pripravila zaščiti tudi s pomočjo uporabe sodobne tehnologije.⁵⁹ V tem smislu je vredno omeniti, da Mednarodna organizacija za standardizacijo (ISO) pripravlja nov standard ISO 37002 Whistleblowing Management System – Guidelines (Sistem upravljanja s prijavi nepravilnosti – Smernice),⁶⁰ v skladu s katerim bi morali notranji kanali za prijave temeljiti na treh načelih: zaupnosti, nepristranskosti in zaščiti žvižgačev.

Rok za potrditev prejema prijave – sedem dni – je izrecno določen v členu 9(1)(b) Direktive EU o zaščiti žvižgačev. Časovni okvir za podajanje povratnih informacij ne sme biti daljši od treh mesecev (člen 9(1)(f)). Kadar iz prijave izhaja, da je bilo storjeno ali načrtovano kaznivo dejanje, pa je treba po nujno opravljeni oceni točnosti obtožb v okviru interne preiskave zadevo nemudoma

⁵⁸ Primerjaj s K. Wygoda, D. Wasiak, Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance v: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (ur.), Varšava 2021, s. 111.

⁵⁹ Glej tudi E. Bielak-Jomaa, Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law compared to European Solutions v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

⁶⁰ <https://www.iso.org/standard/65035.html> (dostop dne 30.06.2021).

posredovati po ustreznih zunanjih kanalih. Pri zadevah, ki se ne nanašajo na kazniva dejanja, bi morala biti napotitev prijave na drug kanal odvisna od žvižgačevega soglasja.

6. Zunanji kanali poročanja

6.1. Vloga centralnega organa za žvižgače

Nobena od nacionalnih zakonodaj, analiziranih v okviru projekta WhistlePro, ne določa enotnega zunanjega organa, ki bi sprejemal in preučeval prijave kršitev prava. Pravzaprav takšna rešitev niti ne bi bila optimalna, saj se lahko prijave nanašajo na različne vsebine, povezane z vsemi mogočimi področji državne dejavnosti.

Zahvaljujoč velikemu številu zunanjih kanalov⁶¹ lahko prijavo preučiti tisti organ, ki je za določeno zadevo najbolj pristojen. Po drugi strani pa se na ta način pri potencialnih žvižgačih ustvarja negotovost glede ustreznega zunanjega kanala, po katerem naj podajo prijavo, kar jih pogosto odvrča od razkritja nepravilnosti. V Franciji in na Madžarskem se uporablja metoda, po kateri institucija, ki deluje na centralni ravni, žvižgače usmerja na različne zunanje kanale. V obeh državah v tej vlogi nastopa ustavni organ, pristojen za varstvo človekovih pravic. V Franciji je to *Défenseur des droits* (francoski varuh človekovih pravic), na Madžarskem pa Komisar za temeljne pravice. Na Slovaškem se trenutno vzpostavlja Urad za zaščito žvižgačev. Imel bo široke pristojnosti, med drugim tudi pravico, da z upravno odločbo ustavi delovnopravne ukrepe, ki jih delodajalec izvaja proti žvižgaču.

Menimo, da bi morali v državah, ki še niso vzpostavile centralnega organa za žvižgače, tak organ vzpostaviti. Tak organ bi med drugim zagotovil, da se prijave usmerjajo na ustrezne zunanje kanale, morda tudi z vzpostavitvijo enotnega zaščitenege elektronskega kanala, kot na primer v Uradu komisarja

⁶¹ Kot je razvidno iz informacij, ki jih zagotavlja Urad madžarskega komisarja za temeljne pravice, je Komisar preko elektronskega kanala za zunanje prijave, katerega vzdržuje, v stiku s kar 280 javnimi organi. Glej A. Gulyás, Z. Baksa v: Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021 [Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah V4, Franciji in Sloveniji. Veljavne ureditve in predlagane spremembe. Knjiga povzetkov. Mednarodna znanstvena konferenca v spletni izvedbi. Oddelek za evropsko, mednarodno in kolektivno delovno pravo. Fakulteta za pravo in upravo, Univerza v Lodžu, 15. junij 2021], I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

za temeljne pravice na Madžarskem.⁶² Pri tem ne bi deloval kot izključni zunanji kanal za prijave, pač pa bi njegova naloga zajemala obveščanje o primernih zunanjih kanalih ter svetovanje potencialnim in obstoječim žvižgačem o njihovih pravicah in sredstvih za zaščito pred povračilnimi ukrepi.⁶³ Priporočljivo je, da se organi, imenovani za opravljanje teh nalog, pridružijo že vzpostavljeni Mreži evropskih organov za integriteto in zaščito žvižgačev (*Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*) s sedežem v Haagu. Poleg tega bi bilo zelo zaželeno medsebojno sodelovanje osrednjih organov, odgovornih za sprejemanje prijav. Žvižgaštvo lahko navsezadnje zadeva kršitve tujega prava ali prava Unije, prijave pa je včasih treba usmeriti na ustrezne organe za zaščito žvižgačev v drugi državi ali na pristojne organe Unije. Čeprav to vprašanje ni bilo predmet raziskave, bi bilo treba zagovarjati tudi vzpostavitev centralnega organa na ravni Evropske Unije, ki bi potencialne žvižgače napotoval na ustrezne organe in institucije Unije. Trenutno dolžnost obveščanja glede teh organov in institucij bremeni pravne subjekte, ki so odgovorni za organizacijo postopkov za notranje prijave (člen 9(1)(g) Direktive), kar lahko presega njihove pristojnosti.

Projekte, ki si prizadevajo podeliti pristojnosti nacionalnega urada za prijavljanje nepravilnosti oddelkom ministrstva ali drugim institucijam v državni upravi, je treba ovrednotiti negativno. Takšno vlogo bi morala opravljati novoustanovljena institucija z ustavnim mandatom, ki je neodvisna od izvršilne oblasti. Kot jasno izhaja tako iz člena 20(3) Direktive kot tudi iz uvodne izjave 89, mora biti upravni organ, ki je namenjen podpori žvižgačev, "neodvisen."

V primeru, da tak centralni organ, pristojen za prijavljanje nepravilnosti, ne obstaja, zaradi znatnih stroškov pa njegova ustanovitev niti ni načrtovana, bi bilo priporočljivo vzpostaviti ločen subjekt za zaščito žvižgačev znotraj institucije, opredeljene v ustavi, kot je npr. urad nacionalnega varuha človekovih pravic. Kot zgled bi lahko služil Oddelek za zaščito žvižgačev in služba za stranke pri Uradu Komisarja za temeljne pravice na Madžarskem.

6.2. Oblika zunanjih kanalov

Kanali za prijave, s katerimi upravljajo "zunanje" institucije, bi morali biti avtonomni in neodvisni od drugih kanalov za prijave, s katerimi upravlja ta institucija. Kot izhaja iz preteklih izkušenj madžarskega Komisarja za temeljne pravice, je meja med notranjimi kanali in zunanjimi kanali znotraj

⁶² Glej poglavje 2 zakona CLXV z dne 2013.

⁶³ Primerjaj s členom 20(3) Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

organov ali institucij pogosto zabrisana.⁶⁴ V prihodnje bi se bilo treba izogibati takšnim situacijam.

Zunanji kanali za prijave bi morali žvižgačem zagotavljati popolno zaupnost, zaščito njihovih osebnih podatkov in osebnih podatkov oseb, na katere se prijava nanaša, pa tudi zagotoviti učinkovito obravnavo prijave. Glede na naravo primera bi bilo treba dovoliti anonimnost prijave v najresnejših situacijah, v katerih je ogroženo zdravje ali življenje žvižgača ali njegovih bližnjih. Trenutno anonimno poročanje dovoljujejo nekatere sektorske določbe. Tudi v državah, ki izražajo skepticizem glede dopustnosti anonimnih prijav, bi bilo treba v splošne določbe, namenjene prenosu direktive v nacionalni pravni red, vključiti vsaj pridržek, skladno s katerim bi bilo treba preučiti tudi takšne prijave in preiskati dejanske okoliščine, opisane v prijavi. Druga rešitev za primere, v katerih osrednji organ za zaščito žvižgačev upravlja z zaščitenimi elektronskimi kanali, bi bila možnost, da lahko žvižgač pri razkritju v javnem interesu po takšnem zaščitenem kanalu zahteva, da z njegovimi osebnimi podatki razpolaga le ta osrednji organ, razkritje pa se pristojnemu zunanjemu organu prenese v anonimizirani obliki⁶⁵.

Kadar prijava ni podana anonimno, je treba po analogiji s primeri notranjih kanalov zagotoviti popolno zaupnost osebnih podatkov žvižgača, ob upoštevanju možnosti, ki jih ponujajo sodobne tehnologije. Kot zgled lahko služi elektronski sistem za prijavo kršitev madžarskemu Komisarju za temeljne pravice.⁶⁶ Drugi načini zagotavljanja zaupnosti so namenska telefonska linija ali metoda dvojnih ovojnic.

Ključni element zunanjega sistema poročanja, za katerega lahko pričakujemo, da bo za žvižgača varen, je prepustitev njegovega upravljanja ustrezno usposobljenemu osebju – strokovnjakom z dobrim ugledom in visokimi profesionalnimi etičnimi standardi.

Ni priporočljivo, da bi zunanji kanali omogočali izbiranje med prijavi glede na prednostno raven, čeprav člen 11(3) Direktive to možnost dopušča.

⁶⁴ Glej A. Gulyás, Z. Baksa v: Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021 [Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah V4, Franciji in Sloveniji. Veljavne ureditve in predlagane spremembe. Knjiga povzetkov. Mednarodna znanstvena konferenca v spletni izvedbi. Oddelek za evropsko, mednarodno in kolektivno delovno pravo. Fakulteta za pravo in upravo, Univerza v Lodžu, 15. junij 2021], I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (ur.), Lodž 2021, s. 16.

⁶⁵ Primerjaj s § 6 madžarskega zakona CLXV iz leta 2013.

⁶⁶ Primerjaj s Poglavljem 2 madžarskega zakona CLXV iz leta 2013.

Države članice pa bi lahko razmislile o uvedbi rešitev, predvidenih v členu 11(4) Direktive EU o zaščiti žvižgačev, skladno s katerimi ni treba uvesti nadaljnjih ukrepov glede ponavljajočih se prijav, ki ne vsebujejo nobenih novih informacij v primerjavi s prejšnjimi prijavami.⁶⁷

6.3. Finančne spodbude

Vprašanje finančnih spodbud za žvižgače je kontroveržno. Pristojnosti glede dodelitve nadomestil so bile, na primer, podeljene Slovaškemu uradu za zaščito žvižgačev,⁶⁸ čeprav so tovrstne odločitve arbitrarne in niso iztožljive. Žvižgač tudi ni upravičen zahtevati kakršnegakoli nadomestila. Na Slovaškem je izplačilo nadomestila odvisno od več dejavnikov, npr. ali je prijava imela za posledico odkritje in kaznovanje storilca v kazenskem ali upravnem postopku, v kakšnem obsegu je žvižgač sodeloval pri razjasnitvi hudih kršitev in identifikaciji storilca, ali je žvižgač zaradi prijave izgubil kak del zaslužka, ter kakšna je bila vrednost zaseženega ali vrnjenega premoženja.

Menimo, da bi bilo treba vprašanje finančnih spodbud za žvižgače prepustiti nacionalni zakonodaji. Boj proti določenim vrstam kršitev je lahko predvsem prednostna politična naloga v določenem obdobju delovanja države. Takšne prednostne naloge se nanašajo zlasti na boj proti korupciji, terorizmu ali organiziranemu kriminalu. Državni organi bi zato morali imeti možnost, da ponudijo finančne nagrade ali določen odstotek izterjanega premoženja. Takšne rešitve pa še vedno zahtevajo veliko mero previdnosti, da se žvižgaštvo, ki naj bi predstavljalo dejanje socialnega čuta, ne sprevrže v poslovno dejavnost – v informiranje v zameno za nadomestilo, kar ima v Srednji in Vzhodni Evropi negativne zgodovinske konotacije.

7. Javna razkritja

Javno razkritje v skladu s členom 15 Direktive EU o zaščiti žvižgačev predstavlja skrajno možnost. Žvižgač bi moral imeti utemeljene razloge za prepričanje, da lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes, na primer če gre za izredne razmere ali obstaja tveganje nepopravljive škode, ali, v primeru zunanje prijave, da obstaja tveganje povračilnih ukrepov ali pa je zaradi posebnih okoliščin primera le malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana, na primer ko bi se dokazi lahko skrili ali uničili ali ko bi se organ nedovoljeno dogovarjal s storilcem kršitve ali je vpleten v kršitev.

⁶⁷ Primerjaj z Oddelkom 2/A5 madžarskega zakona CLXV iz leta 2013.

⁶⁸ Primerjaj z Oddelekom 9 slovaškega zakona iz leta 2019.

Da bo žvižgač upravičen do zaščite v primeru javnega razkritja, mora najprej podati notranjo in zunanjo prijavo ali neposredno zunanjo prijavo. Javno razkritje je dopustno izvesti le, če v odgovor na prijavo ne bi bil sprejet noben ustrezen ukrep. V tem smislu je treba predlagati, naj nacionalne zakonodaje pri prenosu Direktive EU o zaščiti žvižgačev opredelijo pomen izraza „ustrezen ukrep,” saj pomanjkanje takšne opredelitve odpira vrata javnim razkritjem. Pogoji za zaščito v primeru javnega razkritja po Direktivi EU o zaščiti žvižgačev se poleg tega razlikujejo od pogojev, ki so se razvili v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice.⁶⁹ Takšna negotovost obstaja predvsem glede pomena pojmov, ki se uporabljajo v členu 15(1)(b) Direktive, kot npr. “neposredna ali očitna nevarnost za javni interes”, “izredne razmere”, “tveganje nepopravljive škode” ali “malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana.” Ta negotovost ima lahko negativne posledice za zaščito žvižgačev pred povračilnimi ukrepi. Glede na navedeno predlagamo, da se v nacionalne zakonodaje uvedejo začasni zaščitni ukrepi za primere javnega razkritja z namenom preprečitve kakršnegakoli takojšnjega ukrepanja s strani delodajalca, še preden se razjasnijo vse okoliščine⁷⁰.

8. Zaščita pred povračilnimi ukrepi

8.1. Splošne ugotovitve

Zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi s strani subjekta, na katerega se prijava ali javno razkritje nanašata, je ključnega pomena za doseganje ciljev Direktive, pa tudi ciljev nacionalnih določb, s katerimi se Direktiva prenaša v nacionalno zakonodajo. Težave, povezane s prenosom zaščitnih določb Direktive, zajetih v tem poglavju, se nanašajo na dve skupini vprašanj, in sicer na prepoved povračilnih ukrepov ter na ukrepe za zaščito pred povračilnimi ukrepi. Z namenom zagotovitve popolne jasnosti nadaljnjih pojasnil naj spomnimo, da je glede na določbe, navedene v oddelku 4.2, žvižgač zaščiten (vključno z zaščito pred povračilnimi ukrepi), če šteje za fizično osebo, je prijavil ali javno razkril informacije o kršitvah, je pridobil informacije v okviru

⁶⁹ Primerjaj z M. Górski, *Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

⁷⁰ Primerjaj z D. Senčur Peček, *How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.

svojih delovnih dejavnosti, je na podlagi utemeljenih razlogov menil, da so bile prijavljene informacije o kršitvah resnične in spadajo na področje uporabe Direktive ali nacionalnih določb, ki razširjajo materialno področje žvižgaštva, ni bil registriran kot plačan žvižgač, ter njegova prijava nima narave pritožbe, vložene izključno v njegovem lastnem interesu zaradi konflikta z drugo osebo. Ti pogoji izhajajo iz členov 5(7) in 6 Direktive.

8.2. Prepoved povračilnih ukrepov

Člen 19 Direktive zahteva, da države članice pri prenosu njenih določb prepovedo vsakršno obliko povračilnih ukrepov, vključno z grožnjami in poskusi tovrstnih ukrepov zoper žvižgače in osebe, ki so z njimi povezane, kot je to opredeljeno v členu 4 Direktive. Enako kot povračilne ukrepe je treba obravnavati tudi spodbujanje k povračilnim ukrepom ali priporočanje teh ukrepov delodajalcu ali drugim osebam na ustreznih položajih (uvodna izjava 87). Vendar pa prepoved velja samo za tovrstna dejanja, medtem ko obveznost po svoji naravi zahteva vzdržanje od navedenega ravnanja. Menimo, da bi obravnavano zaščito pomembno okrepila dopolnitev te prepovedi v okviru nacionalnih zakonodaj z uvedbo obveznosti delodajalca ali drugega pravnega subjekta, da prepreči povračilno ravnanje znotraj organizacije, s katero upravlja. Takšna določba bi imela tudi preventivno funkcijo.

Definicija iz člena 5(11), ki povračilni ukrep opredeljuje kot vsako neposredno ali posredno ravnanje v delovnem okolju, pomeni, da morajo biti povračilni ukrepi povezani s prijaviteljevimi delovnimi aktivnostmi. Hkrati pa je treba upoštevati, da lahko do ukrepov proti prijaviteljem pride tudi zunaj delovnega okolja, npr. v okviru obrekovanja (uvodna izjava 97). Povračilni ukrep pomeni vsako ravnanje, ki škoduje ali bi lahko škodovalo prijaviteljem (uvodna izjava 44). Gre torej za vsakršno kršitev usmerjeno proti žvižgaču ali z njim povezani osebi v smislu člena 4(4). Implementacija člena 19 mora zato v prvi vrsti vključevati vzpostavitev splošne prepovedi vseh povračilnih ukrepov. Dober model za okvirno formulacijo prepovedi predstavlja §11 madžarskega zakona o žvižgaštvu,⁷¹ ki kot nezakonit povračilni ukrep obravnava vsak ukrep, sprejet zaradi razkritja, ki lahko povzroči za žvižgača škodljive posledice, četudi bi bil sam po sebi sicer zakonit. Sestaviti bi bilo treba tudi seznam primerov takšnih oblik ukrepov, ki bi se zgledoval zlasti po členu 19 (a–o) Direktive. Seznam bi moral vključevati tudi primere ravnanja, usmerjenega zoper osebe, ki dela ne opravljajo na podlagi delovnega razmerja, kot so npr. prostovoljci, dobavitelji blaga ali zunanji izvajalci.

⁷¹ Zakon CLXV iz leta 2013 o pritožbah in razkritjih v javnem interesu.

8.3. Ukrepi za zaščito pred povračilnimi ukrepi

Z namenom zaščite žvižgačev pred povračilnimi ukrepi oziroma v primeru povračilnih ukrepov s strani delodajalca (ali drugih pravnih subjektov) Direktiva v členu 21 opredeljuje obsežen nabor ukrepov za zaščito pred tovrstnimi ukrepi. Države članice morajo zagotoviti, da se tem pravnim sredstvom ali drugim pravicam, ki jih določa Direktiva, ni mogoče odpovedati, niti jih ni mogoče omejevati s kakršnimkoli sporazumom, politiko, obliko ali pogoji zaposlitve delavca, kot tudi ne z arbitražnim dogovorom pred nastankom spora (člen 24).

Za uveljavitev precejšnjega dela teh ukrepov Direktiva določa dodatni pogoj, ki ni vključen v člen 6, in sicer, da mora žvižgač na podlagi utemeljenih razlogov meniti, da je bila prijava ali javno razkritje informacij nujna za razkritje kršitve na podlagi Direktive. Ta pogoj se nanaša na zaščito pred kazensko, civilno, upravno ali delovnopravno odgovornostjo zaradi kršitve omejitev glede razkritja informacij, ki izhajajo npr. iz klavzul o lojalnosti v pogodbah, sporazumov o zaupnosti, itd. (člen 21 (2)). Po drugi strani se v pravnih postopkih, ki zajemajo obrekovanje, kršitev avtorskih pravic, kršitev zaupnosti, kršitev pravil o varstvu podatkov, razkrivanje poslovnih skrivnosti ali odškodninske zahtevke, ki temeljijo na zasebnem, javnem ali kolektivnem delovnem pravu, ta pogoj nanaša na zaščito pred odgovornostjo zaradi prijave ali razkritij in na možnost uveljavljanja pravice do ustavitve postopka (člen 21(7)). Kot navaja uvodna izjava 97, bi morala v takšnih primerih oseba, ki sproži postopek, nositi dokazno breme, da bi dokazala, da prijavitelj ne izpolnjuje pogojev, določenih v Direktivi. Menimo, da je pri tem smiselno predpostaviti, da se izraz „utemeljeni razlogi za prepričanje“ nanaša na rezultat presoje razumnega opazovalca, ki bi se znašel na žvižgačevem mestu, npr. na primerljivem položaju ter s primerljivim znanjem in izkušnjami. Kljub temu bi lahko bila presoja, ali je prijava oziroma javno razkritje nujna za razkritje kršitve na podlagi Direktive, v številnih primerih težka, potencialni žvižgači pa bi jo zato utegnili dojemati kot tvegano. Strah pred prevzemanjem takšnih tveganj bi lahko povzročil tudi opustitev prijave. Zato menimo, da bi morale države članice razmisliti, ali je uvedba tega pogoja za zaščito res potrebna.

Nekaj nejasnosti se nanaša tudi na ureditev pravil o dokaznem bremenu v postopkih v zvezi s škodo, ki jo je prijavitelj utrpel zaradi povračilnih ukrepov. Za takšne primere člen 21(5) določa, da če prijavitelj prikaže, da je podal prijavo ali javno razkritje in utrpel škodo, mora oseba, ki je sprejela škodljiv ukrep, dokazati, da je bil tak ukrep ustrezno utemeljen. Na podlagi dobesednega razumevanja citirane določbe bi bilo tako mogoče izpeljati, da lahko kršitelj utemelji povračilne ukrepe in s tožbo uspe, če dokaže obstoj neke zakonite podlage za izvedene ukrepe, kot npr. razlog, ki upravičuje odpoved. Vendar pa uvodna izjava 93 hkrati pojasnjuje, da ko žvižgač predloži *prima*

facie dokaz, bi bilo treba dokazno breme prenesti na osebo, ki je z ukrepom povzročila škodo in ki bi morala nato dokazati, da uvedeni ukrep na noben način ni bil povezan s prijavo ali javnim razkritjem. Glede na navedeno bodo morale določbe, namenjene prenosu Direktive, ki se nanašajo na dokazno breme, upoštevati interpretacijo člena 21(5) kot jo podaja uvodna izjava 93.⁷² Dodali bi še, da je treba izraz “škoda, ki jo je utrpel prijavitelj,” ki se pojavlja v členu 21(5), razumeti v širšem smislu, in sicer kot vsakršen negativni učinek ali poslabšanje položaja, ki je posledica uporabljene oblike povračilnega ukrepa. Lahko se torej nanaša na materialno škodo v obliki izgubljenega zaslužka ali dohodka, pa tudi na izostanek napredovanja, onemogočanje udeležbe na usposabljanju, poslabšanje zdravja ali trpljenje.

Druga vrsta predpostavk je povezana z implementacijo določb, ki se nanašajo na t. i. “popravne ukrepe,” opredeljene v členih 21(6) in (8) Direktive. Ti zajemajo različne popravne ukrepe procesne narave v obliki možnosti vložitve vlog ali tožb pred sodišči in drugimi organi, ki izvršujejo relevantno zakonodajo (člen 21(6)) ter popravne ukrepe materialne narave v obliki zahtevkov, glede katerih lahko žvižgači in druge osebe, navedene v členu 4 Direktive (člen 21(8)), pričakujejo ugodno rešitev s ciljem odprave ali zmanjšanja posledic povračilnih ukrepov. Glede na okoliščine lahko gre za nadomestilo, ki pokriva dejansko izgubo in izgubljeni dobiček, vzpostavitev prejšnjega stanja, premestitev na enakovreden položaj, plačilo stroškov prekvalifikacije, plačilo stroškov zdravstvenih storitev, nadomestilo za nepremoženjsko škodo, realizacija izostalega napredovanja, itd. Vse te možnosti so zajete s kratko vsebino zgoraj navedenih določb. Kljub temu bi bilo zaželeno, da določbe, namenjene prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo, ne bi uporabile zgolj besedne zveze “imajo dostop do popravnih ukrepov v skladu z nacionalnim pravom,” pač pa bi slednjo dopolnile tudi s seznamom primeroma naštetih popravnih ukrepov, ki bi nakazali različne možnosti za odpravo posledic povračilnih ukrepov.

Nekaj besed je treba nameniti tudi posebni vrsti popravnih ukrepov, in sicer t. i. začasnim ukrepom (člen 21(6)). Njihov namen je preprečiti, da bi tožnik dejansko izgubil primer, še preden bi se ta sploh obravnaval, kot npr. pri prenehanju delovnega razmerja zaradi odpovednega roka, ki se izteče pred obravnavo primera na sodišču. Ta problematika ima dva vidika. V prvi vrsti je treba zagotoviti, da bodo sodišča in drugi organi, ki uporabljajo relevantno zakonodajo, lahko uvedli dovolj široke in prožne ukrepe za zavarovanje zahtevkov, kot je npr. možnost zadržanja teka odpovednega roka pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Kot drugo pa je treba zagotoviti hiter odziv, npr.

⁷² Primerjaj tudi s Transparency International (2019), s. 7.

z vzpostavitvijo posebnih sodnih ali upravnih postopkov za zavarovanje žvižgačevih zahtevkov s skrajšanim potekom.⁷³ Brez takšnih možnosti bodo ostali žvižgačem na voljo le običajni popravni ukrepi za ublažitev povzročene škode, ki lahko v tem času postane že nepopravljiva.

9. Podporni ukrepi

Člen 20 Direktive EU o zaščiti žvižgačev deli podporne ukrepe predvsem v tri kategorije, in sicer: celovite in neodvisne informacije ter nasveti v zvezi s postopki in pravnimi sredstvi, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter pravicami osebe, ki jo prijava zadeva; učinkovita pomoč pristojnih organov ter pravna pomoč. S tem je zajel celo vrsto ukrepov, ki prispevajo k povečanju žvižgačevega občutka varnosti, tako v smislu zaščite njegovega delovnega razmerja kot tudi zaščite pred ukrepi s škodljivimi posledicami, ki lahko v skrajnih primerih predstavljajo celo tveganje za zdravje ali življenje žvižgača in z njim povezanih oseb.

Glede podpornih ukrepov je treba zastopati stališče, da bi žvižgač moral biti oproščen plačila pravnih stroškov in upravičen do pravne pomoči *ex officio* v delovnopravnih sporih, odškodninskih tožbah ali drugih postopkih sproženih zoper njega v povezavi s preteklimi dejanji žvižgaštva, kot so postopki v zvezi z domnevnimi kršitvami varstva osebnih podatkov, avtorskih pravic ali poslovnih skrivnosti, ne glede na žvižgačev finančni položaj. V tem smislu bi bilo pomembno, da ustrezní zunanji organ, ki obravnava prijavo, potrdi, da je bila prijava res podana, s tem pa hkrati potrdi žvižgačev položaj v postopku.

Kadar oseba šele načrtuje predložitev prijave, bi ji morala država po nacionalnem organu pristojnem za žvižgače zagotoviti brezplačno svetovanje s strani strokovnjakov. Poleg tega bi bilo treba razmisliti o vzpostavitvi kontaktnih točk v posameznih regijah/provincah države. Ker si je v primeru prijav kaznivih dejanj in drugih hudih kršitev prava mogoče zamisliti tudi bolj drastične povračilne ukrepe, bi bilo treba uvesti tudi učinkovit sistem za zaščito prič. Priporočljivo bi bilo uvesti tudi pravico do psihološke podpore v okviru sodnih postopkov.⁷⁴

⁷³ Npr. na Slovaškem je bil ustanovljen poseben upravni organ s pristojnostmi glede zavarovanja zahtevkov žvižgačev; glej: Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a zmene a doplnení niektorých zákonov, 7. člen.

⁷⁴ Primerjaj s členom 20(2) Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

10. Žvižgaštvo in dolžnost varovanja zaupnosti

Dolžnost lojalnosti do delodajalca je ena izmed temeljnih dolžnosti delavca. Razkritje poslovne skrivnosti ima lahko za posledico tako civilno kot tudi kazensko odgovornost žvižgača v odnosu do delodajalca ali subjekta, s katerim sodeluje. V postopkih za uveljavljanje odškodnine v zvezi z žvižgačevim domnevnim razkritjem poslovnih skrivnosti je treba zagovarjati uporabo načela obrnjenega dokaznega bremena. V skladu z uvodno izjavo 97 Direktive EU o zaščiti žvižgačev bi morali imeti prijavitelji možnost, da se branijo z dejstvom, da so kršitve prijavili ali jih javno razkrili v skladu s to Direktivo, pod pogojem, da so bile informacije, ki so bile prijavljene ali javno razkrite, potrebne za razkritje kršitve. V takšnih primerih bi morala oseba, ki sproži postopek, nositi dokazno breme glede predpostavke, da prijavitelj ne izpolnjuje pogojev, določenih v tej Direktivi.

Kadar oseba prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe te Direktive, in te informacije vključujejo poslovne skrivnosti in kadar ta oseba izpolnjuje pogoje iz te Direktive, se v skladu s členom 21(7) Direktive EU o zaščiti žvižgačev takšna prijava ali javno razkritje pod pogoji iz člena 3(2) Direktive (EU) 2016/943 šteje za zakonito.⁷⁵ Priporočamo, naj prijava ali javno razkritje drugih kršitev prava od tistih, naštetih v Direktivi EU o zaščiti žvižgačev, šteje za zakonito v skladu z nacionalnimi predpisi, namenjenim prenosu Direktive v nacionalno ureditev.

V skladu s členom 3(3)(a) Direktive EU o zaščiti žvižgačev ta Direktiva ne vpliva na uporabo prava Unije ali nacionalnega prava glede varstva tajnih podatkov. Kljub temu menimo, da bi morala biti možnost prijave kršitev prava, ki vključujejo razkritje tajnih podatkov, zagotovljena tudi na področju javne varnosti. Smiselno je slediti mnenju Transparency International, da bi bilo treba za ta namen vzpostaviti ustrezno institucijo, ki bi obravnavala prijave na način, ki bi zagotavljal popolno zaupnost.⁷⁶

Ključno vprašanje je tudi možnost prijave kršitev po predstavnikih pravne ali medicinske stroke, pa tudi drugih poklicev, katerih predstavniki so zavezani k varovanju poslovnih skrivnosti. Čeprav se v skladu s členom 3(3)

⁷⁵ Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem. Glej V. Abazi (2016), Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, European Papers, 1(3), <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu> dostop 30.06.2021

⁷⁶ Glej Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, s. 3.

(b) Direktiva EU o zaščiti žvižgačev ne uporablja za zadeve, ki se nanašajo na varstvo poklicne skrivnosti odvetnikov in zdravnikov, bi bilo priporočljivo, da nacionalna zakonodaja jasno opredeli obseg zadev, ki jih lahko prijavijo predstavniki poklicev, ki so zavezani k varovanju poslovnih skrivnosti, ter da v primeru razkritja žvižgač ne bo podvržen disciplinskim ukrepom, pač pa bo kot prijavitelj upravičen do zaščite.

11. Kazenske sankcije

Delavec, ki nima možnosti podati anonimne prijave, je v primeru razkritja osebnih podatkov izpostavljen povračilnim ukrepom. Iz tega razloga bi morale biti na voljo stroge, odvračilne kazenske sankcije zoper pravne ali fizične osebe, ki so odgovorne za razkritje žvižgačevih podatkov ali za uhajanje takšnih podatkov iz zunanjega ali notranjega kanala za prijave, ali ki ovirajo ali poskušajo ovirati prijavo nepravilnosti.⁷⁷ Primer dobre prakse je francoski zakon *Loi Sapin 2*, ki v členu 9(II) s kaznijo dveh let zopora in globo v višini 30.000 EUR preti posameznikom, ki bi razkrili identiteto žvižgača ali osebe, ki jo prijava zadeva, ali katerikoli del zbranih informacij, v členu 13(I) pa s kaznijo enega leta zopora in globo v višini 15.000 EUR preti osebam, ki bi ovirale razkritje.⁷⁸ Za pravne subjekte bi bilo primerno uvesti denarne sankcije, ki bi bile odvisne od velikosti podjetja in njegovega letnega prometa.

Treba je poudariti, da bi bilo treba status žvižgača priznati izključno tistim osebam, ki so na podlagi utemeljenih razlogov menile, da so bila dejstva, navedena kot dokaz za kršitev, ob prijavi resnična. Za zavestno prijavo ali javno razkritje lažnih informacij bi morala biti zagrožena globa.⁷⁹ Drug vidik je možnost kazenske odgovornosti za morebitno obrekovanje v povezavi z javnim razkritjem. V tem smislu je treba zagovarjati odpravo zaporne kazni, kot sledi tudi iz priporočila Sveta Evrope.⁸⁰

⁷⁷ Primerjaj s členom 23(1) Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

⁷⁸ Primerjaj z G. Bargain, *Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937?* v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Łódź 2021.

⁷⁹ Primerjaj s členom 23(2) Direktive EU o zaščiti žvižgačev.

⁸⁰ Glej Svet Evrope, Resolucija 1577 (2007) z naslovom "Towards decriminalisation of defamation."

Zaključki

Pri oblikovanju zakonodajnih priporočil v okviru projekta WhistlePro za države višegrajske skupine, Francijo in Slovenijo nas je vodil cilj, naj bodoči predpisi povečajo žvižgačev občutek varnosti pred razkritjem identitete, zagotovijo zaščito žvižgačeve zaposlitve in drugih poslovnih razmerij, ter odpravijo negotovosti glede institucije, pristojne za sprejemanje prijav. Bistveno je, da se zaščita zagotovi tudi v primeru javnega razkritja. Temu namenu služi jasna opredelitev pogojev za uporabo možnosti javnega razkritja.

Ni dvoma, da bo uvajanje ukrepov za zaščito žvižgačev pri prenosu Direktive EU v nacionalni pravni red – v nekaterih primerih pa celo uvajanje določb, ki presegajo njen domet – za državo in tiste subjekte, katerim bo nacionalna zakonodaja, ki prenaša Direktivo, naložila obveznosti, predstavljalo finančno breme, vendar se zdi, da bo tega bremena tudi vredno. Ustrezna družbena in izobraževalna kampanja, izpeljana v sodelovanju z nevladnimi organizacijami, bi morala spodbuditi osebe, ki opažajo negativne pojave v organizaciji, v kateri ali za katero opravljajo delo, da te kršitve prijavijo po ustreznih kanalih. Po drugi strani bi zagotavljanje učinkovite zaščite žvižgačem ter uvedba strogih sankcij za oviranje prijav in uvedbo povračilnih ukrepov morala potencialne storilce odvrniti od kršitev – razvoj, ki bo nedvomno koristil družbi v vsej Evropski Uniji.

Bibliografija

- Abazi V., Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, *European Papers*, 1(3), 2016 <https://www.eurocadres.eu/publications/guide-internal-whistleblowing-channels-and-the-role-of-trade-unions/> (dostop 30.06.2021).
- Abazi V., The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, december 2020.
- Banisar D., Whistleblowing: International Standards and Developments (1. februar 2011) v: Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, I. Sandoval (ur.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011, Dostopno: <https://ssrn.com/abstract=1753180>, s. 5–6 (dostop 30.06. 2021).
- Bečan I. et al., ZDR-1 s komentarjem, Lexpera, GV založba, Ljubljana 2019.
- Bielak-Jomaa E., Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law Compared to European Solutions v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Bolesta Ł., In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020.
- European Network of National Human Rights Institutions [Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice], State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/> (dostop 30.06.2021).
- Górski M., Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Hajn Z., Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937? v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodz 2021.
- Kun A., Whistleblowing in Hungary v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Maśnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, Europejski Przegląd Sądowy, 2017, št. 8.
- Miernicka I., Pietras A., Skupień D. (ur.), Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book

- of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, Lodž 2021.
- Nabernik A. Preden prijavim goljufijo, želim vedeti, kakšno zaščito bom dobil, *Pravna praksa*, št. 33, 2019, s. 22–32.
- Picht J., Morávek J., Protection of Whistleblowers under Czech law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law (2019/1937) v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Picht J., Morávek J., Whistleblowing: National Report for the Czech Republic v: *Whistleblowing – A Comparative Study*, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016.
- Prechal S., *Directives in EC Law*, Oxford 2005.
- Sedlar A., Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, *Pravna praksa*, št. 13, 2019.
- Senčur Peček D., Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia v: *Whistleblowing – A Comparative Study*, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016.
- Senčur Peček D., Delovnopravno varstvo žvižgačev, *Delavci in delodajalci*, 2–3/2015, s. 223–248.
- Senčur Peček D., How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Skupień D., Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives v: *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Skupień D. (ur.) *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Lodž 2021.
- Skupień D., Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law v: *Whistleblowing – A Comparative Study*, G. Thüsing, G. Forst (ur.), Cham 2016.
- Skupień D., The legal protection of whistleblowers in Poland v: *Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé, Vienne, 20–26 VII 2014*, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska (ur.), Lodz 2014.
- Svet Evrope (2014), Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/16807096c7> (dostop 30.06.2021).

- Szewczyk H., Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Varšava 2020.
- Terracol M., A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation> (dostop 30.6.2021).
- Transparency International (2019), Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations, Position Paper, 1/2019, <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection> (dostop 30.06.2021).
- Vandekerckhove, W., Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection, *Journal of Business Ethics*, 2021, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x> (dostop 30.06.2021).
- Varga P., Zoričáková V., Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward? v: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (ur.), Lodž 2021.
- Vuksanović I., Poziv za specialno zakonsko ureditev »žvižgačev«, *Pravna praksa*, št. 45, 2010.
- Wygoda K., Wasiak D., Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance [Confidentiality of information about the whistleblower as the ultima ratio of the compliance system] v: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości [Whistleblower Protection. Regulations Concerning Persons Reporting Irregularities], B. Baran, M. Ożóg (ur.), Varšava 2021.

Monografija vsebuje splošno poročilo o raziskavi, izvedeni s strani mednarodne ekipe pravnih strokovnjakov v okviru **Višegrajskega projekta Zaščita žvižgačev na delovnem mestu v državah V4, Franciji in Sloveniji (WHISTLEPRO)**, ki ga financira **Mednarodni Višegrajski sklad**. Glavni cilj projekta je bil preučiti pravno ureditev zaščite oseb, ki prijavijo nepravilnosti in kršitve prava v gospodarskih družbah ter drugih zasebnih in javnih institucijah v državah, zajetih z raziskavo, nato pa izpostaviti težave in predlagati pravne rešitve, povezane s prenosom Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, v nacionalno zakonodajo.

Monografija med drugim vključuje analizo glede obsega vsebin, ki so lahko zajete z žvižgaštvom; nabora oseb, ki jih je mogoče obravnavati kot žvižgače in jim nuditi zaščito v povezavi s prijavo kršitev prava, pa tudi drugih subjektov, ki so zaščiteni zaradi svoje povezave z žvižgačem; notranjih in zunanjih kanalov za prijave; pravnih ukrepov, namenjenih podpori žvižgačem in njihovim aktivnostim ter zaščiti pred povračilnimi ukrepi zaradi razkritja informacij, vprašanja zaupnosti, pravne odgovornosti za povračilne ukrepe in za kršitev dolžnosti v zvezi z žvižgaštvom.

Navedene študije so bile izpeljane v koordinaciji Fakultete za pravo in upravo Univerze v Lodžu, s sodelovanjem Karlove univerze v Pragi, Univerze Reformirane Cerkve Károli Gáspár na Madžarskem, Univerze v Mariboru, Univerze v Toursu in Trnavske Univerze v Trnavi, ter z udeležbo predstavnikov drugih raziskovalnih centrov, javnih institucij, družbenih partnerjev, organizacij civilne družbe, podjetij in pravnikov.

Bralci bodo v knjigi **Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia** (Za boljšo zaščito žvižgačev na delovnem mestu v višegrajskih državah, Franciji in Sloveniji), objavljeni pri Lodz University Press, našli prikaz celotne slike raziskave, izvedene v okviru projekta.

Publikacija je namenjena vsem osebam, ki jih zanima izboljšanje pravnega položaja žvižgačev na delovnem mestu.

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the Fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Projekt sofinancirajo vlade Češke, Madžarske, Poljske in Slovaške s pomočjo Višegrajskih programov Mednarodnega Višegrajskega sklada. Poslanstvo sklada je spodbujati zamisli za trajnostno regionalno sodelovanje v Srednji Evropi.

 **WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 ksiegarnia@uni.lodz.pl

 **(42) 665 58 63**



<https://doi.org/10.18778/8220-649-4>

Knjiga je na voljo
kot e-knjiga