

# PRENOS DIREKTIVE O ZAŠČITI ŽVIŽGAČEV ANALIZA IN PRIPOROČILA



Transparency International Slovenia – društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in nepridobitna organizacija s statusom v javnem interesu. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanja dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

[www.transparency.si](http://www.transparency.si)

## PRENOS DIREKTIVE O ZAŠČITI ŽVIŽGAČEV

ANALIZA IN PRIPOROČILA

**Avtorica izvirnega dokumenta:** Marie Terracol, Transparency International

**Pregled in nadzor kakovosti izvirnega dokumenta:** John Devitt (TI Ireland), Giorgio Frascini (TI Italy), Lotte Rooijendijk (TI Netherlands), AJ Brown, Adam Foldes

Izvirni dokument je bil izdan pod licenco CC BY-ND 4.0 DE, kataloški zapis ISBN: 978-3-96076-127-3

**Prilagodili v nacionalno sobesedilo:** Nadja Strle, Gaja Tanko, Tina Pirnovar, Matej Padar, Lucija Tacer, Kaja Gajšek, Ana Rogelj, Maša Bahovec, Katja Kreft, Domen Vajkard Kilar Pahernik

**Pregled in nadzor kakovosti:** Vasja Čepič, Sebastijan Peterka, Ana Šemerl-Harmel

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



### Omejitev odgovornosti

V Transparency International Slovenia smo si prizadevali za pravilnost podatkov v tem poročilu. Vse informacije znotraj dokumenta je mogoče šteti za resnične. Kljub temu Transparency International Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih sobesedilih. Priporočila v tem dokumentu odražajo mnenja Transparency International Slovenia in jih ni mogoče razlagati kot mnenja oseb, ki so v besedilu navedene ali citirane ali je bil z njimi opravljen razgovor, razen če je to izrecno navedeno.

Iceland   
Liechtenstein  
Norway **Active  
citizens fund**

Izvedba tega projekta je podprta s sredstvi programa ACF v Sloveniji 2014-2021. Vsebinska publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč donatorja.

Podprto s sredstvi Programa ACF v Sloveniji 2014-2021

# UVOD

Zaščita žvižgačev pred nepravilno obravnavo, vključno s povračilnimi ukrepi in diskriminacijo, lahko opogumi posameznike, da prijavijo nepravilnosti. To povečuje verjetnost, da bo nepravilnost preprečena ali odkrita in kaznovana. Zaščita žvižgačev je torej ključen način, ki lahko privede do učinkovitejšega izvrševanja zakonodaje.

Evropska unija (EU) je oktobra 2019 sprejela **Direktivo o »zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Evropske unije«** (v nadaljevanju: Direktiva ali Direktiva o zaščiti žvižgačev).<sup>1</sup> S tem je začel teči dveletni rok za prenos Direktive v nacionalne zakonodaje držav članic. Države članice EU morajo prenesti Direktivo **do 17. decembra 2021**. Gre za priložnost, da vse države članice EU uskladijo nacionalno zakonodajo glede zaščite žvižgačev z mednarodnimi standardi in dobrimi praksami.

Do sprejetja Direktive so imele države članice EU različne ravni zaščite žvižgačev. Redke države, kot na primer Irska, so imele že pred Direktivo razmeroma visoko zaščito žvižgačev.<sup>2</sup> V nekaterih drugih državah, kot je na primer Ciper, pa zakonov glede zaščite žvižgačev praktično nimajo.<sup>3</sup>

Transparency International je dolgo pozival k sprejetju celovite zaščite na območju EU in Direktiva je močan temelj za tovrstno zaščito v EU. Direktiva določa minimalne standarde za zaščito žvižgačev, ki prijavijo kršitve prava EU na določenih področjih. Transparency International poziva odločevalce, da ne le prenesejo, temveč tudi **okrepijo določbe**.

---

**Iz raziskave Svetovni barometer korupcije 2021 za Evropsko unijo izhaja, da je med vprašanimi opazen strah pred povračilnimi ukrepi.**

**V državah Evropske unije v povprečju 45 % vprašanih meni, da se lahko žvižgači bojijo povračilnih ukrepov. V Sloveniji to meni 66 % vprašanih, kar je tretji najvišji odstotek v EU.**<sup>4</sup>

---

- 1 Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>.
- 2 Mapping the EU on legal whistleblower protection, Assessment before the implementation of the EU whistleblowing directive. Transparency International Nederland 2019. Dostopno na: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2020/06/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>.
- 3 Prav tam.
- 4 Transparency International. Global Corruption Barometer, European Union 2021. Str. 33–34. Dostopno na: [https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/06/gcb\\_eu\\_2021-web.pdf](https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/06/gcb_eu_2021-web.pdf).

V podporo učinkovitemu prenosu direktive je Transparency International po sprejetju Direktive pripravil analizo, ki vključuje priporočila, namenjena zapiranju vrzeli v predpisih in krepitvi zaščite žvižgačev skozi postopek prenosa Direktive.<sup>5</sup> V Transparency International Slovenia smo ob spremljanju prenosa Direktive besedilo prevedli, dodali nekatere informacije, ki so pomembne za slovenski kontekst,<sup>6</sup> vključili primere dobrih in slabih praks, ki jih je bilo mogoče zaznati po Evropski uniji v zadnjem letu in pol, ter povzeli priporočila iz izvirnega dokumenta, za katere menimo, da so ključna za celostno zaščito žvižgačev in naslavlja tako pozitivne plati kot pomanjkljivosti Direktive.

Žvižgači imajo ključno vlogo pri razkrivanju korupcije in drugih nepravilnosti, ki ogrožajo javni interes. Prejšnji primeri jasno kažejo, da so žvižgači z razkrivanjem sumov nepravilnosti, ki so jih zaznali pri svojem delu v javnih institucijah ali zasebnih podjetjih, ključnega pomena pri razkrivanju korupcijskih ravnanj, odtekanja javnega denarja, reševanju življenj in varovanju okolja. Njihova razkritja so rešila veliko življenj in milijarde evrov.

Žvižgači se pogosto osebno izpostavijo visokim tveganjem. Lahko so odpuščeni, tarče civilnih in kazenskih postopkov, uvrščeni na »črne sezname«, jim grozijo ali, v skrajnih primerih, napadejo ali celo ubijejo.

Učinkovita zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi spodbuja razkrivanje korupcije in ostalih nepravilnosti ter povečuje odgovornost na delovnih mestih v javnih sektorjih in v zasebnih družbah.

Direktive za zaščito žvižgačev do izdaje te publikacije v svoj nacionalni pravni red ni uspelo prenesti še nobeni državi.<sup>7</sup> Na Danskem in Švedskem sta bila zakona v parlamentu že sprejeta, v veljavo pa stopita ob izteku dveletnega roka za prenos decembra 2021. Portugalska je zakon sprejela novembra 2021, a bo začel veljati šele po šestih mesecih po sprejemu, torej po izteku roka za prenos. Na začetku obdobja za prenos je dobro kazalo tudi Češki, vendar se je zaradi pomanjkanja politične volje postopek v parlamentarni obravnavi upočasnil do te mere, da je postalo negotovo, ali bo zakon sploh sprejet v predpisanem roku.

Tudi Slovenija bo rok za prenos zamudila. Zaradi te zamude bi morali biti odločevalci zdaj bolj osredotočeni na kakovost prenosa, ki bi žvižgačem zagotovil celostno zaščito in bi zakon predstavljal dobro prakso v Evropski uniji.

Po sprejemu Direktive je pripravljavec zakona v Sloveniji predvidel, da se bo s tem ukvarjala posebna delovna skupina ter da bo del procesa tudi široka strokovna razprava,<sup>8</sup> a se to do zdaj ni zgodilo.

5 Building on the EU Directive for whistleblower protection, Transparency International 2019.

Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection>.

6 Dopolnitve TI Slovenia k izvirnemu besedilu so v okvirjih oranžne in modre barve ter v izpostavljenem besedilu v svetlo modri barvi.

7 Redakcija vsebine tega dokumenta je bila zaključena z vključno 2. 12. 2021.

8 Vlada RS. Odziv Ministrstva za pravosodje na poročilo Indeksa zaznave korupcije za leto 2019.

Dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2020-01-24-odziv-ministrstva-za-pravosodje-na-porocilo-indekse-zaznave-korupcije-za-leto-2019>.

Ministrstvo za pravosodje se niti ni odzivalo na dopise Transparency International Slovenia, ki so pozivali k dialogu in razgrnitvi načrtov za prenos Direktive.<sup>9,10</sup>

Za primerjavo: sosednja Hrvaška je akterje civilne družbe javno povabila k sodelovanju v delovni skupini, ki je bila namenjena prenosu Direktive.<sup>11</sup> Zaradi izjemne pomembnosti prenosa Direktive in njenega vpliva na številna področja bi bil tak vključujoč pristop nujen.

## POZITIVNI VIDIKI DIREKTIVE

Čeprav je treba nekatere določbe Direktive še okrepiti, ta zagotavlja močne skupne minimalne standarde za zaščito žvižgačev v Evropi. Države članice bodo morale določbe Direktive prenesti skladno z njenim namenom, da se žvižgačem zagotovi visoka raven zaščite.

- Zajema **javni in zasebni sektor**.<sup>12</sup>
- Zajema **širok nabor morebitnih žvižgačev**, vključno s posamezniki, ki niso v tradicionalnem delovnem razmerju, kot so svetovalci, pogodbeni izvajalci, prostovoljci, člani upravnega odbora, nekdanji zaposleni in kandidati za zaposlitev (Člen 4).
- Prav tako štiti **posameznike, ki pomagajo žvižgačem**, kot tudi **posameznike in pravne osebe, povezane z žvižgači** (Člen 4 (4)).
- Kršitve prava so opredeljene kot dejanja ali opustitve, ki so bodisi **nezakonite** bodisi **nasprotujejo cilju ali namenu pravil** (Člen 5 (1)).
- Pri dodeljevanju zaščite **nikakor ne upošteva motivov, ki so žvižgače privedli do prijave**.<sup>13</sup>
- V večini okoliščin varuje identiteto žvižgačev, z jasnimi in omejenimi izjemami glede zaupnosti, in s predhodnim obvestilom, kadar se mora identiteta žvižgača razkriti (Člen 16).
- Zagotavlja zaščito žvižgačev, ki so **anonimno** prijavili ali razkrili informacije in so bili identificirani pozneje (Člen 6 (3)).

9 Zaskrbljujoče pomanjkanje napredka pri zaščiti žvižgačev. Spletna stran Transparency International Slovenia, 24. 3. 2021. Dostopno na: <https://www.transparency.si/novica/zaskrbljujoce-pomanjkanje-napredka-pri-zasciti-zvizgacev>.

10 TI Slovenia novega ministra za pravosodje pozval k prenosu Direktive. Spletna stran Transparency International Slovenia, 18. 6. 2021. Dostopno na: <https://www.transparency.si/novica/mp-direktiva-2021>.

11 Vlada Republike Hrvaške, Urad za društva. Poziv za predlaganje predstavnika organizacija civilnoga društva za člana Radne skupine za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, 28. 5. 2021. Dostopno na: <https://udruga.gov.hr/vijesti/poziv-za-predlaganje-predstavnika-organizacija-civilnoga-drustva-za-clana-radne-skupine-za-izradu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-prijavitelja-nepravilnosti/5335>.

12 To je treba razumeti tako, da vključuje vse sektorje, vključno z neprofitnim, ki se v nekaterih državah lahko šteje za ločen oz. »tretji« sektor.

13 Pri prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo bi se veljalo izogibati izrazom, kot sta »dobra vera« in »žaljiva ali zlonamerna prijava«.

- Omogoča žvižgačem, da prijavijo nepravilnosti znotraj organizacije **ali neposredno pristojnim organom** (Člen 10).<sup>14</sup>
- V nekaterih okoliščinah **dovoljuje javno razkritje** (Člen 15).
- Prepoveduje »**kakršno koli obliko povračilnih ukrepov**«, vključujoč grožnje ali poskuse povračilnih ukrepov ter vsebuje dolg, raznovrsten in neizčrpen seznam primerov (Člen 19).
- Določa **kazni** za osebe, ki ovirajo ali poskušajo ovirati prijave, ki izvajajo povračilne ukrepe proti žvižgačem (tudi s sprožitvijo postopkov šikaniranja) in kršijo dolžnost ohranjanja zaupnosti identitete žvižgačev (Člen 23).
- Zagotavlja **začasne ukrepe**, brez katerih žvižgači ne bi mogli ohraniti svojega poklicnega in finančnega statusa do konca pravnih postopkov (Člen 21 (6)).<sup>15</sup>
- Od držav članic zahteva, da javnosti zagotovijo **dostopne in brezplačne, celovite in neodvisne informacije ter nasvete** glede postopkov in pravnih sredstev, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter pravic osebe, ki jo prijava zadeva (Člen 20 (1) (a)).
- Daje možnost za **pravno in finančno pomoč** žvižgačem, kar je bistveni element učinkovite zaščite žvižgačev (Člen 20 (2)).<sup>16</sup>
- Določa, da žvižgači ne morejo biti odgovorni za kršitve omejitev pri pridobivanju ali razkritju informacij, tudi za kršitve poslovnih ali drugih skrivnosti (Člen 21 (2, 3, 7)). Prav tako izključuje možnosti omejevanja pravice do prijave, na primer z določbami o zvestobi ali sporazumi o zaupnosti ali nerazkritju (Člen 24).<sup>17</sup>
- Širok spekter javnih in zasebnih subjektov **zavezuje k vzpostavitvi notranjih mehanizmov za prijavljanje nepravilnosti** (Člen 8).
- Določa **obveznost spremljanja obravnave prijav in obveščanja žvižgača** v razumnem roku (Člena 9 in 11 (2)).
- **Omogoča močnejšo nacionalno zaščito žvižgačev**, saj lahko države članice uvedejo ali ohranijo ugodnejše določbe od tistih iz Direktive. Navaja tudi, da izvajanje Direktive »pod nobenim pogojem« ne sme biti podlaga za zmanjšanje ravni zaščite, ki je že dana žvižgačem v državah članicah (Člen 25).

14 2. odstavek 7. člena, ki določa, da države članice spodbujajo poročanje prek notranjih kanalov poročanja pred zunanjimi kanali poročanja, ne bi smeli razlagati tako, da dovoljujejo omejitve pri poročanju neposredno navzven.

15 Da bi bili v praksi učinkoviti, pogoji za dodelitev začasne olajšave ne bi smeli biti pretežki (npr. Seznam 1 Irskega zakona o zaščitenih razkritjih 2014). Glej Transparency International, A best practice guide for whistleblowing legislation (2018), str. 51–54. Dostopno na: [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_GuideForWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf).

16 Dejstvo, da Direktiva predvideva možnost pravne in finančne pomoči, je zelo pozitivno, čeprav takšna pomoč ni zavezujoča. Transparency International močno spodbuja vse države članice, naj zagotovijo ukrepe pravne in finančne pomoči.

17 Direktiva sicer zahteva dodaten pogoj, da lahko žvižgači izkoristijo to zaščito (več med priporočili).

# PRIPOROČILA ZA IZBOLJŠAVE

Pri prenosu Direktive v nacionalni pravni red bi morale države članice izkoristiti možnost, da zapolnijo vrzeli in okrepijo šibke točke Direktive, tako da se zagotovi celovita in učinkovita zaščita vseh žvižgačev, ki bo skladna z mednarodnimi standardi in najboljšo prakso.

Nacionalna pravna ureditev zaščite žvižgačev:

- bi morala zagotavljati **širše področje uporabe**, ki pokriva kršitve tako nacionalnega prava kot prava EU, ki predstavljajo grožnjo ali škodo javnemu interesu;
- ne bi smela vnaprej izključevati **zadev, ki se nanašajo na obrambo, varnost in tajne podatke**, ampak bi glede tega zagotovila posebne sheme za prijavo;
- bi morala razširiti zaščitne ukrepe na osebe, za katere se **verjame oziroma domneva**, da so žvižgači (četudi zmotno), na tiste, ki so **nameravale** podati prijavo nepravilnosti in na organizacije civilne družbe, ki pomagajo žvižgačem;
- bi morala okrepiti **zaščito žvižgačev v pravnih postopkih**, poleg tega se za pridobitev te zaščite ne bi smel zahtevati noben dodaten pogoj, oseba, ki vodi postopek, pa bi morala nositi dokazno breme, da žvižgač ne izpolnjuje kriterijev za zaščito;
- ne bi smela uvesti posebnih oziroma dodatnih sankcij izven okvirov Direktive za osebe, ki zavestno podajo lažne izjave po kanalih za prijavo sumov nepravilnosti;
- bi morala okrepiti **obrnjeno dokazno breme**: oseba, ki je z določenim ukrepom škodila žvižgaču, bi morala dokazati, da to ni bilo nikakor povezano s prijavo oziroma javnim razkritjem, in da bi tak ukrep v vsakem primeru izvedla;
- bi morala s **finančno kompenzacijo in nefinančnimi ukrepi zagotoviti popolno povračilo škode**, ki jo utrpijo žvižgači;
- bi morala predvideti, da zasebni ali javni subjekti ter pristojni organi sprejemajo in obravnavajo **anonimne prijave** kršitev;
- bi morala od vseh subjektov v javnem sektorju (brez izjem) in neprofitnih subjektov s 50 ali več delavci zahtevati, da vzpostavijo **notranje mehanizme za prijave**;
- bi morala bolj podrobno določiti, da morajo notranji mehanizmi za prijavo vsebovati **postopke za zaščito žvižgačev**;
- bi morala predvideti **sankcije** za fizične in pravne osebe, ki ne izpolnijo svojih obveznosti, ki izhajajo iz Direktive;

- bi morala določiti, da je treba, ko je to mogoče, pridobiti **izrecno soglasje žvižgača**, preden je njegova prijava posredovana drugemu organu;
- bi morala opredeliti ali oblikovati **neodvisen organ**, ki bi bil odgovoren za nadzor in izvrševanje zakonodaje, ki ureja prijavo nepravilnosti;
- bi morala zahtevati **zbiranje in objavo podatkov** o delovanju oziroma učinkovanju zakona.

Podrobna razlaga vsakega od priporočil je navedena v nadaljevanju.

## OBSEG ZAŠČITE

Pomembno je, da zakonodaja, ki ureja zaščito žvižgačev, jasno določa področje svoje uporabe, torej za koga velja, in katere vrste prijavljenih kršitev so zajete. **Domet zakona bi moral biti čim širši, da bi zajel čim širši obseg nepravilnosti in zagotovilo zaščito vseh žvižgačev.**

### OBSEG DOLOČB O VARSTVU ŽVIŽGAČEV NAJ BO ČIM ŠIRŠI

Zaradi omejenih pristojnosti organov Evropske unije je vsebinsko področje uporabe Direktive razdrobljeno, precej zapleteno in omejeno. Predvideva zgolj zaščito žvižgačev, ki poročajo o kršitvah zakonodaje EU na določenih področjih.<sup>18</sup> Tisti, ki poročajo o kršitvah prava EU na drugih področjih ali »zgolj« o kršitvah nacionalnega prava, po Direktivi niso zaščiteni. To odpira številne vrzeli in ustvarja pravno negotovost, posledično pa žvižgačem otežuje razumevanje, ali so zaščiteni.<sup>19</sup> Ohranjanje tega pristopa na nacionalni ravni bi pustilo marsikaterega žvižgača nezaščitenega in privedlo do situacij, v katerih se posamezniki ne bodo odločili, da spregovorijo, ali pa bodo to storili v zmotnem prepričanju, da so zaščiteni, zaradi česar bodo ranljivi za povračilne ukrepe.

Že v Direktivi del besedila razkriva možnost pravne negotovosti v primeru omejenega obsega zaščite. V 7. odstavku 21. člena Direktiva pojasnjuje razmerje med Direktivo o zaščiti žvižgačev in Direktivo o varstvu poslovnih skrivnosti.<sup>20</sup> Kadar oseba prijavi ali javno razkrije informacije o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe Direktive o zaščiti žvižgačev in te informacije vključujejo poslovne skrivnosti, mora žvižgač, da bo deležen zaščite, izpolnjevati pogoje iz Direktive o zaščiti žvižgačev. V primerih ko oseba ne izpolnjuje pogojev po Direktivi o zaščiti žvižgačev in nacionalna zakonodaja tega ne določa drugače, pa se za kršitve, s katerimi žvižgači razkrivajo poslovne skrivnosti, uporablja Direktiva o varstvu poslovnih skrivnosti. V teh primerih bi bil žvižgač deležen zaščite, če se ugotovi, da je pri razkritju zlo-

18 2. člen Direktive opredeljuje področje uporabe Direktive tako, da je vezano na abstraktne koncepte, kot so na primer finančni interesi EU in interesi notranjega trga, s sklicevanjem na prilogo, ki vsebuje dolg seznam aktov EU.

19 To je posebej skrb zbujajoče, ker a. točka 1. odstavka 6. člena Direktive kot pogoj za dostop žvižgačev do zaščite od njih zahteva, da utemeljeno sumijo, da kršitve, o katerih poročajo, spadajo v domet Direktive.

20 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. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0943&from=SL>.



rabe, kršitve ali nezakonite dejavnosti »ravnal z namenom zaščite splošnega javnega interesa«.<sup>21</sup>

Mednarodni standardi priporočajo, naj ima zakonodaja za varstvo žvižgačev širok in jasen domet, ki zajema kar najširši spekter kršitev.<sup>22, 23, 24</sup> Omejevanje nabora informacij, pri razkritjih katerih bodo posamezniki zaščiteni, ovira prijavljanje nepravilnosti. Če ljudje niso povsem prepričani, da vedenje, ki ga želijo prijaviti, ustreza merilom, bodo molčali. Navedeno pomeni, da se organizacije, organi in javnost ne bodo zavedali kršitev, ki bi lahko škodovala njihovim interesom.<sup>25</sup>

K sreči države članice EU nimajo takšnih omejitev pristojnosti kot EU. Direktiva navaja, da bi se države »lahko odločile, da uporabo nacionalnih določb razširijo na druga področja, da bi zagotovile celosten in skladen okvir za zaščito žvižgačev na nacionalni ravni.«<sup>26</sup> Nobenega razloga ni za drugačno stopnjo zaščite v primerih prijav kršitev nacionalnega ali prava EU, saj po vzpostavitvi potrebnega okvirja za prenos Direktive razširitev področja uporabe ne bi zahtevala dodatnih ukrepov.

Dva glavna pristopa, ki se uporabljata za opredelitev področja uporabe zakonodaje o prijavljanju nepravilnosti, sta (i) sprejetje podrobne opredelitve, ki našteva vse zavarovane kategorije, ali (ii) uporaba splošnega pravnega pojma, kot je »grožnja ali škoda javnemu interesu«. Priporoča se uporaba mešanice obeh naštetih pristopov za jasno vključitev kakršnih koli kršitev ali potencialne škode za javni interes. Izogibati se je treba izključnim oziroma izčrpnim seznamom.<sup>27</sup>

### PRIPOROČILO

Nacionalna zakonodaja bi morala imeti vsebinsko široko področje uporabe, ki zajema vse kršitve zakonodaje (bodisi nacionalne ali zakonodaje EU) ter grožnje ali škodo javnemu interesu. Tako bi vključevala širok spekter ravnanj kot na primer korupcijo, zlorabe v pravosodju, posebne nevarnosti za javno zdravje, varnost ali okolje, zlorabo pooblastil, nepooblaščenno uporabo javnih sredstev ali premoženja, odlaganje odpadkov na veliko ali na nepravilen način, navzkrižje interesov in kršitve človekovih pravic.

21 Točka b. 5. člena direktive (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.

22 Transparency International, International Principles for Whistleblower Legislation (2013), Načelo 3; Dostopno na: [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowerPrinciples\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf).

23 Blueprint for Free Speech, Blueprint Principles for Whistleblower Protection, Načelo 2.

Dostopno na: <https://static1.squarespace.com/static/5e249291de6f0056c7b1099b/t/5ea0704123f49c36460b8a9a/1587572801985/Blueprint-Principles-for-Whistleblower-Protection4.pdf>.

24 Government Accountability Project (GAP), International Best Practice for Whistleblower Policies (2016), Načelo 2. Dostopno na: <https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/>.

25 Urad Združenih narodov za droge in kriminal (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons (2015), stran 22. Dostopno na: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf).

26 Uvodna izjava (5) Direktive.

27 Glej A best practice guide for whistleblowing legislation, Transparency International 2018, stran 7–10.

## DOBRE IN SLABE PRAKSE

Direktiva izrecno zahteva, da države izvajajo dejavnosti za zaščito zgolj tistih prijaviteljev, ki prijavijo kršitve prava EU, vendar pa Evropska komisija države spodbuja, da uzakonijo širši obseg zaščite, ki naj se nanaša tudi na prijavitelje kršitev nacionalnih zakonodaj.<sup>28</sup>

Danska je temu pozivu sledila in se odločila za zelo širok pristop.<sup>29</sup> Zaščito so razširili celo na prijavitelje spolnega nadlegovanja, ki sicer ne sodi med ravnanja, povezana s korupcijo.

Latvijski predlog zakona vključuje okoljske žvižgače, ki opozarjajo na grožnje okoljski varnosti, vključno z ukrepi, ki vplivajo na podnebne spremembe.<sup>30</sup>

Popolnoma drugačen pristop so izbrali na Nizozemskem, kjer so se odločili Direktivo prenesti v minimalnem obsegu, torej samo za prijavitelje kršitev prava EU. Ta pristop so za problematičen označile nevladne organizacije (med njimi tudi Transparency International),<sup>31</sup> saj se na ta način ustvarja neki vzporedni sistem, v katerem so prijavitelji kršitev prava EU zaščiteni in obravnavani drugače od prijaviteljev ekvivalentnih kršitev nacionalne zakonodaje.<sup>32</sup> Takšno razlikovanje vsebinsko ni utemeljeno, povzroča zmedo pri vseh deležnikih, na potencialne žvižgače pa lahko vpliva tudi negativno. Ta negotovost jih ne opogumlja.

Ti Slovenia na podlagi teh izkušenj iz tujine odločevalcem priporoča, da bi se bilo v Sloveniji smiselno zavzemati za uzakonitev čim širšega obsega zaščite, ki bo varoval prijavitelje različnih vsebinskih kršitev, ter poleg kršitev prava EU tudi kršitve nacionalnega prava oz. prijave neetičnih ravnanj.

## PRIJAVE IN RAZKRITJA GLEDE ZADEV, POVEZANIH Z OBRAMBO, VARNOSTJO IN TAJNIMI PODATKI, NAJ BODO VKLJUČENI

Direktiva iz obsega izrecno izključuje prijave in razkritja kršitev pravil o javnih naročilih na področju obrambe in varnosti. To je po oceni Transparency International neustrezno, glede na to, da je v tovrstne projekte vključen velik obseg javnih sredstev – v EU približno 200 milijard EUR na leto.<sup>33</sup> Direktiva daje državam članicam možnost, da iz obsega izključijo prijave, ki se nanašajo na tajne podatke.<sup>34</sup> To zbuja

28 Netherlands showing other EU countries what not to do when transposing EU Whistleblower Directive, spletna stran Transparency International, 20. 1. 2021.

Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/blog/the-netherlands-are-showing-other-eu-countries-what-not-to-do-when-transposing-the-eu-directive-on-whistleblower-protection>.

29 Lorenzo Trevisiol, "Lov om beskyttelse af whistleblowere": Denmark passes Whistleblower Protection Act, junij 2021.

Dostopno na: <https://www.eqs.com/compliance-blog/lov-om-beskyttelse-af-whistleblowere/>.

30 Mark Worth, Win for the World: Latvia Moves to Protect Climate Whistleblowers, november 2021.

Dostopno na: <https://whistleblowersblog.org/global-whistleblowers/win-for-the-world-latvia-moves-to-protect-climate-whistleblowers/>.

31 Netherlands showing other EU countries what not to do when transposing EU Whistleblower Directive, spletna stran Transparency International, 20. 1. 2021.

32 Nizozemska ima od leta 2016 že vzpostavljeno zaščito žvižgačev. Za več glej: Mapping the EU on legal whistleblower protection, Assessment before the implementation of the EU whistleblowing directive. Transparency International Nederland 2019.

Dostopno na: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2020/06/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>.

33 Evropski parlament, Obramba: Poraba držav članic, predstavitev. Evropska unija 2018.

Dostopno na: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL\\_BRI\(2018\)621784\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_BRI(2018)621784_EN.pdf).

34 Člen 3 Direktive.

skrb, saj žvižgači, ki prijavljajo zadeve, povezane z nacionalno varnostjo, trpijo najhujše povračilne ukrepe, ki pomenijo ne samo izgubo službe, temveč tudi kazenske preiskave, pregon in stroge kazni.<sup>35</sup>

Večina mednarodnih aktov priznava možnost, da se za namene nacionalne varnosti ali javnega reda pravica do svobodnega izražanja omeji. Kljub temu omejitve ne bi smele biti tako obsežne, da bi preprečile učinkovit nadzor javnosti in javno razpravo glede vladnih odločitev in dejavnosti ter otežile možnost odkrivanja in naslavljanja kršitev. Kot je poudaril Urad Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC), je treba informacije iz prijav, ki kažejo na kršitve, ali so večjega javnega pomena, obravnavati kot »varovane«, ne glede na to, ali so podatki tajni. Prav tako bi morali obstajati učinkoviti kanali za prijavljanje takih informacij.<sup>36</sup> Svet Evrope priznava, da bi za informacije, ki se tičejo nacionalne varnosti, obrambe, obveščevalnih služb, javnega reda in mednarodnih odnosov, morala obstajati posebna ureditev oziroma posebna pravila.<sup>37</sup> Če bi žvižgač razkril informacije v skladu s temi pravili, bi moral biti deležen popolne zaščite.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja za varstvo žvižgačev ne bi smela izključevati zadev, ki se tičejo obrambe, varnosti in tajnih podatkov, ampak bi morala predvideti posebno ureditev za poročanje tovrstnih informacij v skladu z Globalnimi načeli o nacionalni varnosti in Pravico do informacij (Tshwanska načela).<sup>38</sup>

## **ZAŠČITNE UKREPE JE TREBA RAZŠIRITI NA VSE POSAMEZNIKE IN ORGANIZACIJE, KI JIM GROZI NEPOŠTENA OBRAVNAVA ZARADI PRIJAVE NEPRAVILNOSTI**

Zaščita ne bi smela biti omejena na posameznike, ki so prijavili kršitev po za to namenjenih notranjih in zunanjih kanalih za prijavo, ampak bi morala zajemati vse fizične in pravne osebe, ki jim grozijo povračilni ukrepi zaradi prijave sumov nepravilnosti. Priporoča se, da Direktiva nudi zaščito vsem fizičnim in pravnim osebam, ki so povezane z žvižgači, kot so njihovi kolegi, sorodniki in delodajalci.<sup>39</sup> Kljub temu Direktiva ne zajema več kategorij oseb, ki so ob žvižgačih izpostavljene tveganjem povračilnih ukrepov.

35 Združeni narodi, Poročilo posebnega poročevalca o spodbujanju pravice do svobodnega izražanja in mnenja (2015), str. 18.

36 UNODC, 2015, str. 27–28.

37 Svet Evrope, 2014, Načelo 5.

38 Open society foundation. 2013. The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles).

Dostopno na: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>.

39 Člen 4(4) Direktive.

Prvič, Direktiva nudi zaščito pomočnikom, pri čemer ozko definira pomočnika kot fizično osebo, ki pomaga žvižgaču pri prijavljanju kršitve v kontekstu delovnega razmerja. Direktiva pri tem izključuje organizacije civilne družbe (OCD), kot je Transparency International, ki nudijo nasvete in pomoč žvižgačem.<sup>40</sup> To OCD izpostavlja tveganjem povračilnih ukrepov in pritisku, da razkrijejo žvižgačevo identiteto, kar ogroža bistvo njihovega dela, tj. da zaščitijo žvižgače in pomagajo razkriti kršitve, ki jih je treba obravnavati za zaščito javnega interesa.

Drugič, Direktiva izrecno ne štiti posameznikov, ki (še) niso uporabili kanalov za prijavo, ampak so se o tem pogovarjali s kolegi, poslovodji, kadrovskimi oddelki, čeprav bi ti lahko bili deležni nepoštenih obravnave, ki bi jih odvrnila od tega, da bi »uradno« poročali oziroma bi pomenila vnaprejšnji (preprečevalni) poskus, da se določila o pravni zaščiti obidejo.<sup>41</sup>

Pogoste so situacije, ko delavci poročajo o kršitvah neposredno svojemu poslovodji ali kadrovskemu oddelku, namesto da bi uporabili za to namenjene kanale za prijavo, kadar ti obstajajo. Do tega pride, ker imajo posamezniki zgolj delne informacije in se ne zavedajo, da poročajo o kršitvi, ki spada na področje zakonodaje o prijavljanju nepravilnosti (če ta obstaja). Takšna situacija pa je lahko tudi posledica tega, da posamezniki niso informirani o obstoju kanalov za prijavo in o tem, kako ali kdaj jih uporabljati.

---

**Posebni Eurobarometer o javnem mnenju na področju korupcije je pokazal, da delež oseb, ki vedo, kam korupcijo prijaviti, pada. Leta 2013 je v Sloveniji delež oseb, ki bi vedele, kam korupcijo prijaviti, znašal 61 %, leta 2017 je padel na 55 %. Do decembra 2019 je delež padel še za dodatnih sedem odstotnih točk na 48 %, tik nad povprečje Evropske unije (44 %).**<sup>42</sup>

---

Poleg tega, ko posamezniki razmišljajo o prijavi kršitve oziroma pripravljajo prijavo kršitve, ni nenavadno, da za nasvet zaprosijo sodelavce ali poslovodjo, s čimer razkrijejo svoje vedenje o morebitnih kršitvah ali dejstvo, da nameravajo prijaviti kršitev. Z namenom zajeti takšne situacije Transparency International priporoča, da se zaščita razširi na prijavitelje, ki so kršitev poskušali prijaviti, in na tiste, ki jih imajo ostali za žvižgače.<sup>43</sup>

---

40 Člen 5(8) Direktive.

41 GAP, 2016, Načelo 4.

42 Evropska komisija. Posebni Eurobarometer – korupcija 2017.

Dostopno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2176>; Evropska komisija. Posebni Eurobarometer – korupcija 2020.

Dostopno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>.

43 International principles for whistleblower legislation. Transparency International 2013, načelo 4, v opombi.

Dostopno na: [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowerPrinciples\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf).

## PRIPOROČILO

Nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev bi morala razširiti zaščitne ukrepe na:

- osebe, za katere se domneva ali sumi, da so žvižgači, četudi to nujno ne velja;
- osebe, ki so nameravale prijaviti kršitve;
- organizacije civilne zaščite, ki pomagajo žvižgačem.

# UKREPI ZA ZAŠČITO

## ZAŠČITA ŽVIŽGAČEV V PRAVNIH POSTOPKIH MORA BITI OKREPLJENA

Številni odmevni primeri so pokazali, da lahko žvižgači zaradi razkritja informacij trpijo številne pravne posledice. Proti njim se lahko uvedejo kazenski in civilni postopki, na primer tožbe zaradi obrekovanja, razkritij poslovnih skrivnosti ali občutljivih podatkov, ali tožbe zaradi kršitev pogodbenih obveznosti. Strah pred takšnimi pravnimi postopki in ostalimi povračilnimi ukrepi lahko predstavlja resno oviro za to, da žvižgači spregovorijo o sumih nepravilnosti. Najboljši sistem zaščite bi bil, da se za takšne prijave žvižgače razbremeni odgovornosti tako na kazenskem, civilnem kot tudi upravnem področju. Breme odgovornosti naj bo tako zgolj na subjektu, na katerega se nanaša prijava. Ta naj dokaže, da je imel žvižgač namen kršiti pravo.<sup>44</sup>

Določbe o zaščiti žvižgačev pred njihovo morebitno pogodbeno odgovornostjo so v Direktivi zajete v členih 21 (2) in 24 ter glede pravnih postopkov v členu 21 (7). Vendar je zaščita žvižgaču omogočena samo ob izpolnjevanju dodatnega pogoja, opredeljenega v členu 6 Direktive z naslovom Pogoji za zaščito prijaviteljev. Skladno s členom 21 (2) osebe, ki informacije o kršitvah prijavijo ali javno razkrijejo, ne kršijo nobene omejitve glede razkritja informacij in ne nosijo nobene odgovornosti, povezane s takšno prijavo ali javnim razkritjem, pod pogojem, da so na podlagi razumnih razlogov menile, da je bila prijava ali javno razkritje takšnih informacij nujna za razkritje kršitve.

## OPREDELITEV IZRAZA »UTEMELJENI RAZLOGI ZA DOMNEVO«

Izraz »utemeljeni razlogi za domnevo« je v ključnih določbah Direktive, ki so povezane s pogoji, ki jih morajo žvižgači izpolnjevati, da pridobijo zaščito. Žvižgači so redko v položaju, v katerem bi poznali celotno stanje, zato zakon ne bi smel zahtevati, da mora biti žvižgačevo prepričanje točno. Kriterij bi moral biti, **ali bi se lahko nekdo z enakovrednim znanjem, izobrazbo in izkušnjami strinjal s takšnim prepričanjem.**

44 Prav tam, načelo 10.

To bi lahko povzročilo anomalno situacijo, ko bi bili žvižgači zaščiteni pred povračilnimi ukrepi na njihovem delovnem mestu (na primer pred grožnjo z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ali ustrahovanjem), še vedno pa bi bila lahko proti njim vložena tožba delodajalca ali sodelavca. To bi potencialne žvižgače odvrnilo od prijavljanja in razkrivanja nepravilnosti.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja naj ne določa dodatnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati žvižgači, temveč zgolj tiste, ki so naštet v členu 6 Direktive (Pogoji za zaščito prijaviteljev). S tem bodo namreč žvižgači primerno zaščiteni pred povračilnimi ukrepi, ki bi jih bili deležni na primer na delovnem mestu, prav tako pa bi se žvižgače na opisan način ustrezno zavarovalo pred neutemeljenimi pravnimi postopki, ki bi bili začeti proti njim. V nacionalni zakonodaji naj bo jasno določeno, da mora dokazno breme, da žvižgač ne izpolnjuje pogojev za dodelitev posebne zaščite iz člena 6 Direktive, nositi oseba, ki začne pravni postopek zoper žvižgača.<sup>45</sup> Ne nazadnje pa naj nacionalna zakonodaja onemogoči delodajalcem, da arbitrarno prepevujejo poročanje o nepravilnostih. Kot primer dobre prakse lahko vzamemo drugi odstavek 5. člena hrvaškega Zakona o zaščiti prijavitelja nepravilnosti (NN 17/19), ki v relevantnem delu navaja, da določbe splošnega ali posamičnega akta delodajalca in pravnega posla, ki predpisujejo prepoved poročanja o nepravilnostih, nimajo pravnega učinka.

## **BREZ POSEBNIH ALI DODATNIH KAZNI ZA ZAVESTNO LAŽNE PRIJAVE ALI RAZKRITJA**

Nekateri deležniki so ob sprejemu Direktive izrazili skrb, da bi takšno zaščito žvižgačev lahko zlorabili posamezniki, ki bodo zavestno vlagali lažne prijave, da bi se zaščitili pred morebitnimi že začetiimi disciplinskimi postopki, ali da bi spodkopavali dobro ime delodajalca ali sodelavcev. Glede tega vprašanja Direktiva od držav članic zahteva, da poskrbijo za »učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni«<sup>46</sup> proti osebam, ki zavestno prijavijo ali javno razkrijejo lažne informacije.

Ta določba lahko deluje kot učinkovito odvračilno sredstvo proti prijavam, še posebej če so predpisane sankcije prestroge. Morebitni žvižgači bodo namreč v takšnem primeru bolj neodločni glede podaje prijave zaradi strahu pred kaznimi, posledično pa bo to eden izmed dodatnih razlogov, da spornih dejanj ne bodo prijavili. Žvižgači se odločijo za prijavo na podlagi informacij, ki jih imajo. To pogosto vključuje zgolj delne informacije, kot so pogovori, ki so bili slišani, ali dokumenti, ki so jih žvižgači videli, a jih ne posedujejo. Možno je, da bodo nadaljnje preiskave razkritij na koncu pokazale, da ni nobenih dokazov o kršitvah. Kljub temu lahko obstajajo drugi, povsem legitimni razlogi za prijavo nepravilnosti. V takih primerih bi se lahko organizacije čutile upravičene, da ugotovijo motiv žvižgačev, ki so poročali o lažnih informacijah. S tem bi poskušale prikazati, da je žvižgač

<sup>45</sup> Uvodna izjava (97) Direktive.

<sup>46</sup> Člen 23 (2) Direktive.

vedel, da podaja lažno prijavo, na podlagi česar bi utemeljili oz. upravičili povračilne ukrepe, ki jih izvajajo proti žvižgaču.

Treba je opozoriti, da je takšna določba lahko tudi nepotrebna, saj imajo države članice EU v svoji nacionalni zakonodaji urejeno kaznivo dejanje obrekovanja oz. že kazenska zakonodaja predvideva sankcije za posameznike, ki namenoma podajo lažne izjave. Raziskave in praksa tudi kažejo, da so takšne trivialne ali lažne prijave redke.<sup>47</sup>

---

**Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>48</sup> v 23. členu določa, da se zlonamerna prijava kaznuje kot prekršek, če niso podani znaki za kaznivo dejanje. Globa po 77. členu zakona znaša od 1000 do 2000 evrov. Iz letnih poročil KPK je razvidno, da je KPK zaradi zlonamerne prijave od leta 2010 ugotovil prekršek le v petih primerih.**

---

V vseh primerih, ko se ukrepa proti žvižgaču, ki naj bi zavestno podal lažno prijavo, bi morale biti dokazno breme na osebi, ki trdi, da so bile informacije zavajajoče, neresnične ali izmišljene. Organizacije, ki trdijo, da gre za lažno prijavo, bodo morale dokazati, da je žvižgač v času objave poročila ali javnega razkritja vedel, da gre za lažno informacijo, pa se je kljub temu odločil, da jo razkrije.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja o žvižgaštvu ne sme uvajati posebnih ali dodatnih kazni izven okvirov Direktive za osebe, ki dajejo zavestno lažne prijave prek kanalov za prijavo nepravilnosti. Države članice sankcije in kazni za podajanje lažnih prijav že urejajo v nacionalni kazenski zakonodaji oz. zakonodaji na področju razžalitev.

---

47 Kot primera glej: Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust Internal Reporting Programs (2004), str.14; Dostopno na: <https://baselgovernance.org/publications/first-know-robust-internal-reporting-mechanisms>. Transparency International, The Business Case for "Speaking Up": How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private-Sector Organisations (2017), str. 12. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/publications/business-case-for-speaking-up>.

48 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.  
Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>.

## MEHANIZEM OBRNJENEGA DOKAZNEGA BREMENA V PRAVNIH POSTOPKIH JE TREBA OKREPITI

Žvižgači bodo zelo težko dokazali, da so bili zaradi prijave ali razkritja spornega ravnanja žrtve povračilnih ukrepov. Organizacije pa imajo na drugi strani pregled nad sprejetimi ukrepi proti delavcem in boljši dostop do prič. Ker imajo organizacije večjo moč in več virov, je treba breme dokazovanja, da sprejeti ukrepi proti zaposlenemu niso bili posledica prijave spornega ravnanja ali razkritja, preložiti na njih.

Direktiva sicer ustvarja domnevo, da je bila škoda povračilni ukrep za prijavo ali javno razkritje, kadar žvižgač prikaže, da je podal prijavo ali javno razkritje in pri tem utrpel škodo. Vendar pa lahko oseba, ki je sprejela škodljiv ukrep, še vedno dokaže, da je bil ta (povračilni) ukrep ustrezno utemeljen.<sup>49</sup> Takšna formulacija dokaznega bremena ne obrne v celoti. Gre za nevarno formulacijo, saj bi lahko sprožila preiskave proti žvižgaču, katerih edini namen je opravičiti povračilne ukrepe. To pa bi bilo popolnoma v nasprotju z namenom vzpostavitve takšne domneve.<sup>50</sup>

### PRIPOROČILO

Nacionalna zakonodaja s področja prijavljanja nepravilnosti mora določiti, da je dokazno breme na osebi, ki je sprejela škodljiv oz. povračilni ukrep proti žvižgaču, ki naj dokaže, da sprejeti ukrep »ni bil na kakršen koli način povezan s prijavo žvižgača ali javnim razkritjem« in bi do njega v vsakem primeru prišlo.

### DOBRE IN SLABE PRAKSE

Pomembno se je posvetiti tudi konkretnim ukrepom za zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi delodajalca.

Danska je v svojem zakonu za ta namen med drugim določila neke vrste obrnjeno dokazno breme pri ugotavljanju, ali je bil žvižgač žrtev povračilnega ukrepa ali ne. Žvižgač mora namreč izkazati zgolj, da je prijavil kršitev in po tem utrpel negativne posledice, nato pa je na delodajalca, da dokaže, da med obojimi naštetimi ni vzročne zveze – da torej ne gre za povračilni ukrep.<sup>51</sup>

Nekaj podobnega bi bilo vsekakor smiselno uzakoniti tudi pri nas. Če se pripravljavci zakona ne bi odločili za takšno vzpostavitev domneve vzročne zveze, kakršni smo priča v danskem zakonu, obstajajo tudi alternativne rešitve. ZIntPK v svojem 25. členu že danes določa nekatere ukrepe za zaščito prijaviteljev, npr. možnost, da KPK prijaviteljem nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne zveze med prijavo in povračilnimi ukrepi. Obrnjeno dokazno breme je uveljavljeno tudi v 40. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo.

49 Člen 21 (5) Direktive.

50 Tom Devine, Assessment of European Union Whistleblower Directive, Government Accountability Project, 17. 4. 2019. Dostopno na: <https://whistleblower.org/blog/assessment-of-european-union-whistleblower-directive/>.

51 Lorenzo Trevisiol, "Lov om beskyttelse af whistleblowerene": Denmark passes Whistleblower Protection Act, 30. 6. 2021. Dostopno na: <https://www.eqs.com/compliance-blog/lov-om-beskyttelse-af-whistleblowere/>.



## ŽVIŽGAČI MORAJO BITI UPRAVIČENI DO POPOLNE ODŠKODNINE PREK FINANČNIH IN NEFINANČNIH SREDSTEV

Maščevalna ravnanja ter povračilni ukrepi, ki jih delodajalci naperijo proti žvižgačem, organizacijam oz. drugim osebam, žvižgače izpostavlja več oblikam izgub – finančni izgubi, izgubi družbenega ugleda ali celo čustvenim stiskam. Nacionalna zakonodaja mora prijaviteljem omogočiti dostop do ustreznih pravnih sredstev, olajšav in odškodnin, ki bodo poskrbele, da se njihov položaj ne bo poslabšal zaradi prijave ali razkritja. Pri tem morajo biti zajete vse oblike izgub, vključno s posrednimi in prihodnjimi izgubami ter finančnimi in nefinančnimi izgubami. Za vsak primer je treba glede na vrsto maščevanja in povzročeno škodo določiti ustrezno sredstvo. Taki primeri pa morajo biti v celoti umeščeni in v skladu z nacionalno zakonodajo.

Kadar koli je to mogoče, bi morali biti žvižgači postavljeni v takšen položaj, v kakršnem bi bili, če do nepoštenega ravnanja oz. povračilnih ukrepov ne bi nikoli prišlo. Primerna odškodnina mora zato vključevati tako finančno nadomestilo za škodo kot tudi nefinančna pravna sredstva. Skladno z najboljšimi praksami je treba zagotoviti, da je vsako nepošteno ravnanje, naperjeno proti prijaviteljem (maščevanje, ustrahovanje, morebitni ostali povračilni ukrepi), nično. To pomeni tudi to, da če je bil prijavitelj zaradi svoje prijave nepravilnosti oz. zaradi svojih razkritij razrešen, premeščen ali je nazadoval na delovnem mestu, ga je treba vnovič postaviti na enak položaj oz. delovno mesto, kot ga je zasedal, preden so bili proti njemu uvedeni povračilni ukrepi. Ob tem se mu mora omogočiti vsaj enako plačo, enak položaj, dolžnosti in enake delovne pogoje. Podobno je žvižgačem treba zagotoviti tudi enake možnosti oz. pošten dostop do napredovanja in usposabljanj, ki so bili zaradi njihovih razkritij neupravičeno zadržani. Izven sfere zaposlovanja lahko pravna sredstva vključujejo vnovično izvedbo postopka javnega naročanja, obnovo preklicanega dovoljenja, licence ali odpovedane oz. razdrte pogodbe ali umik sodnega postopka proti prijavitelju. Kakršni koli zapisi, ki bi bili lahko razumljeni oziroma bi lahko predstavljali dosje za uvrstitev prijavitelja na »črno listo« ali bi lahko bili namenjeni poznejšim povračilnim ukrepom, je treba izbrisati.

Žvižgačem bi morali zagotoviti tudi ustrezen dostop do »nadomestil za dejanske in prihodnje finančne izgube, na primer za izgubljene plače pa tudi za prihodnjo izgubo dohodkov, prihodnje stroške, povezane s spremembo poklica, (pa tudi) nadomestilo druge ekonomske škode, kot so stroški pravnih storitev, stroški zdravljenja ter nadomestilo za utrpjeno nepremoženjsko škodo, kot so npr. bolečine in trpljenje«. <sup>52</sup>

Člen 21 (6) Direktive določa, da bi morali imeti prijavitelji dostop do »popravnih« ukrepov proti povračilnim ukrepom »v skladu z nacionalno zakonodajo«. Takšna določba je presplošna in prijaviteljem ne zagotavlja popolne odškodnine za pretrpljeno škodo, ki je lahko obsežna in se lahko pojavi v različnih oblikah.

52 Uvodna izjava (94) Direktive.

## PRIPOROČILO

Nacionalna zakonodaja za zaščito žvižgačev bi morala določiti, da imajo žvižgači dostop do celotnega nabora popravnih ukrepov, ki zajemajo vse neposredne, posredne in prihodnje posledice kakršnih koli povračilnih ukrepov oz. škode, ki jo je utrpel prijavitelj z namenom, da se prijavitelja postavi v takšen položaj, kot ga je imel pred povračilnimi ukrepi. Določbe relevantne zakonodaje bi morale vsebovati vsaj opis popolne odškodnine,<sup>53</sup> ki pripada prijavitelju, ob tem pa še neizčrpen seznam vrst popravnih ukrepov, ki bi morali biti na voljo žvižgačem, poleg finančnih nadomestil, tudi z nefinančnimi pravnimi sredstvi, kot so na primer vnovična zaposlitev, premestitev na nov oddelek ali pod nadzorstvo drugega nadzornika, kot tudi obnovo odpovedane oz. razdrte pogodbe. Kadar je prijavitelj delavec, naj zakonodaja jasno določi, da je od trenutka razkritja informacij ali podaje prijave, ta zaščiten pred sprožitvijo disciplinskega postopka proti njemu, pred izrekanjem disciplinskih ukrepov ali kazni proti njemu, pred tem, da se mu neutemeljeno spremeni delovni čas, da se mu odreče ali onemogoča strokovno usposabljanje, da se mu preneha z izplačevanjem dodatkov ter da se mu odreče uživanje ostalih službenih ugodnosti, njegovega delodajalca.

# NOTRANJI IN ZUNANJI MEHANIZMI ZA PRIJAVE

## ANONIMNE PRIJAVE JE TREBA OBRAVNAVATI

Anonimne prijave omogočajo mehanizem prijav za posameznike, ki se bojijo negativnih posledic in predvidevajo, da bo za varovanje njihove identitete premalo poskrbljeno, in ki prijave ne bi podali.<sup>54</sup> Možnost anonimne prijave je zlasti potrebna tam, kjer je ogrožena fizična varnost žvižgača.

Delodajalci so izrazili skrb, da bi mehanizem anonimnih prijav zmanjšal občutek osebne odgovornosti in bi posledično spodbujal podajanje lažnih prijav. Vendar pa raziskave in praksa kažejo, da so lažne prijave redke, tudi v primerih, ko so anonimne prijave dovoljene.<sup>55</sup>

Nasprotniki anonimnih prijav so opozarjali, da je v takem primeru žvižgača nemogoče vprašati po dodatnih informacijah in pojasnilih ali mu posredovati povratne informacije o odzivu na njegovo prijavo. Vseeno pa obstaja veliko načinov, kako obdržati dialog z anonimnim žvižgačem, vključno z

53 Na primer, na način kot je to že urejeno v 169. členu Obligacijskega zakonika, ki določa, da se odškodnina "določa v znesku, ki je potreben, da postane njegov premoženjski položaj takšen, kakršen bi bil, če ne bi bilo škodljivega dejanja ali opustitve" (op. a.: gre za dodatek k prevodu).

54 Latimer, Brown, (2008), str. 774; UNODC (2015) str. 50; glej tudi: Francoska raziskava, ki je pokazala, da bi 20 % zaposlenih podalo prijavo samo anonimno (Harris Interactive, "Lanceurs d'alerte": quelle perception de la part des salariés? (2015) str. 9. Dostopno na: [https://harris-interactive.fr/opinion\\_polls/lanceurs-dalerte-quelle-perception-de-la-part-des-salaries/](https://harris-interactive.fr/opinion_polls/lanceurs-dalerte-quelle-perception-de-la-part-des-salaries/).

55 Glej na primer: Trace International, ISIS Management, IBLF, *First to Know – Robust Internal Reporting Programs* (2004), str. 14; Navex Global, (2015) *Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report*, str.17; Transparency International, (2017), str. 12.

anonimnimi elektronskimi sporočili, spletnimi platformami ali prek tretjih oseb, kot so na primer varuh človekovih pravic ali organizacije civilne družbe.

Transparency International Slovenia za sprejemanje prijav od junija 2021 uporablja **spletni obrazec**, ki temelji na mednarodno preizkušeni odprtokodni rešitvi GlobaLeaks, ki jo uporabljajo številne organizacije po svetu tako v javnem kot zasebnem sektorju.

Obrazec **omogoča popolnoma anonimno oddajo prijave**, hkrati pa omogoča dvosmerno komunikacijo z žvižgačem, saj ta lahko z unikatno kodo dostopa do morebitnih vprašanj, ki mu jih zastavi svetovalec.

Več si lahko preberete na: <https://www.transparency.si/spregovori/>.

Direktiva državam članicam omogoča, da se odločijo, ali so pristojni organi in organizacije dolžni sprejeti in obravnavati anonimne prijave.<sup>56</sup> To ni v skladu z trenutno najboljšo prakso. Čeprav lahko anonimne prijave povzročijo težje preiskovanje dejanja, to ne sme preprečiti, da bi se prijavljeno dejanje resno obravnavalo.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev bi morala vzpostaviti mehanizem anonimne prijave. Prijave se ne bi smelo zavreči zgolj zato, ker je bila podana anonimno. Če je na voljo dovolj informacij, bi moral prejemnik prijave to tudi obravnavati.

## **VSI SUBJEKTI JAVNEGA SEKTORJA BREZ IZJEME IN PRAVNI SUBJEKTI V ZASEBNEM SEKTORJU S 50 ALI VEČ DELAVCI BI MORALI VZPOSTAVITI NOTRANJE MEHANIZME PRIJAVE**

Različne študije so pokazale, da večina žvižgačev najprej uporabi notranje mehanizme prijave<sup>57</sup> in da so organizacije pogosto v najboljšem položaju za spopadanje z notranjimi kršitvami, zato bi organizacije morale imeti učinkovite notranje mehanizme prijave.

Direktiva določa obveznost za srednje velika in velika podjetja, da vzpostavijo notranje postopke prijav in obravnavo prijav, kar trenutno odraža najboljšo prakso.<sup>58</sup> Direktiva priporoča uvedbo te obveznosti za podjetja na podlagi njihove obveznosti plačevanja DDV.<sup>59</sup> V nekaterih državah EU

56 Člen 6 (2) Direktive.

57 Glej Transparency International (2018), str. 31.

58 Člen 8 (3) Direktive.

59 Uvodna izjava (45) Direktive.

lahko taka opredelitev izključi neprofitne organizacije. Taka izjema ne bi bila skladna z najboljšo prakso. Obveznost vzpostavitve notranjih mehanizmov prijave prav tako velja za javne subjekte, vendar se lahko države članice pri tem odločijo, da te obveznosti ne bodo veljale za občine z manj kot 10 000 prebivalci ali z manj kot 50 delavci in v drugih javnih subjektih z manj kot 50 delavci.<sup>60</sup>

---

### Po podatkih Statističnega urada je v Sloveniji občin z več kot 10 000 prebivalci 54 oz. 25,5 %.<sup>61</sup>

---

To ne bi bilo v skladu s trenutno najboljšo prakso, saj bi lahko vodilo v to, da bi bila večina občin in lokalnih organov v Evropi oproščena obveznosti vzpostavitve notranjih mehanizmov prijave. To je posebej zaskrbljujoče, saj takšni javni subjekti rutinsko sprejemajo odločitve s področij, kot so javno naročanje, varstvo okolja in javno zdravje, vse to pa so področja, ki jih Direktiva opredeljuje kot tista, pri katerih je treba okrepiti njeno izvrševanje. Države članice bi morale slediti Irski, Italiji in Slovaški. Te namreč zahtevajo, da ves javni sektor brez izjem vzpostavi notranje mehanizme prijave.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja o prijavljanju nepravilnosti s področja preprečevanja korupcije bi morala predvideti obveznost vzpostavitve notranjih mehanizmov prijave

- za vse pravne osebe javnega prava na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, brez izjem,
- za neprofitne organizacije s 50 ali več zaposlenimi.

## **NOTRANJI MEHANIZMI PRIJAVE BI MORALI VKLJUČEVATI POSTOPKE ZA ZAŠČITO ŽVIŽGAČEV**

Za zagotovitev učinkovite zaščite žvižgačev bi morali notranji mehanizmi zaščite zagotoviti pregledne, izvršljive in pravočasne postopke za obravnavo pritožb žvižgačev, vloženih zaradi nepošteno obravnave. Ti bi morali vključevati postopke za sankcioniranje oseb, odgovornih za povračilne ukrepe, in vrnitev žvižgačev, ki so bili nepošteno obravnavani, na prejšnji položaj.

Do nepošteno obravnave lahko pride ne le zaradi povračilnih ukrepov, temveč tudi zaradi malomarne obravnave prijave žvižgača. To se lahko zgodi, če organizacija ne nudi primerne podpore ali pomoči žvižgaču in posledično omogoči, da stres, strah in drugi negativni dejavniki vplivajo na njihovo zdravje in kariero. Sem spadajo tudi primeri, ko organizacije ne opravijo dovolj za zaščito identitete

---

60 Člen 8 (9) Direktive.

61 Prebivalstvo po starosti, občine, Slovenija, polletno. Spletna stran Statističnega urada Slovenije.

Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/05C4003S.px/table/tableViewLayout2/?loadedQueryId=7252&timeType=top&timeValue=1>.

žvižgača, kar negativno vpliva na njegov ugled in možnost razvijanja kariere. Vodje lahko povzročijo nastanek škode preprosto tako, da si zatisnejo oči glede povračilnih ukrepov ali nadlegovanja, za katerega vedo, da ga bodo izvajali drugi.

Direktivna ne daje jasne obveznosti organizacijam, da zaščitijo žvižgače. To predstavlja pomembno pomanjkljivost, saj sprejema in obravnave prijave ne bi smeli urejati in izvajati na način, ki prijavitelju povzroči škodljive posledice. V tem smislu obstaja neravnovesje med ciljema Direktive. Zdi se, da se izvrševanju zakonodaje EU daje prednost pred zaščito žvižgačev.

Najboljša mednarodna praksa v zakonodaji prepozna, da imajo organizacije obveznost podpreti in zaščititi žvižgače ter preprečiti povračilne ukrepe ali druge negativne vplive. Še več, lahko so odgovorne, če ne izpolnijo te obveznosti in ne le v primeru, ko uporabijo povračilne ukrepe.<sup>62</sup> Tej praksi bi morale slediti tudi evropske države.

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev bi morala vsebovati notranje in zunanje postopke za zaščito žvižgačev.

## **SANKCIJE ZA PRIMERE NESPOŠTOVANJA DOLOČB DIREKTIVE**

Direktiva od javnega in zasebnega sektorja ter od pristojnih oblasti zahteva, da vzpostavijo mehanizme za obravnavo prijav in posredovanje povratnih informacij. Za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti je treba uporabiti sankcije, ko organizacije ali posamezniki svojih obveznosti ne izpolnijo.<sup>63</sup>

#### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja mora določati učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za fizične in pravne osebe, ki v nasprotju z obveznostmi:

- ne vzpostavijo notranjih kanalov in postopkov prijave in obravnave prijave in zaščite prijavitelja,
- ne obravnavajo prijav,
- ne zagotovijo povratnih informacij žvižgaču v razumnem roku,
- ne podpirajo in zaščitijo žvižgača.

62 Australia Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019.

63 Na primer: V Italiji lahko nacionalni protikorupcijski organ izreče sankcije protikorupcijskim uradnikom javnih institucij, ki niso vzpostavili ustreznih notranjih mehanizmov ali niso obravnavali prijave. Člen 16 (1) določb italijanske zakonodaje o varstvu posameznikov, ki prijavijo kazniva dejanja ali nepravilnosti, ki se pojavijo v delovnem razmerju v javnem in zasebnem sektorju.

## PRIVOLITEV ŽVIŽGAČA V PRIMERU POSREDOVANJA NJEGOVE PRIJAVE

Nekateri žvižgači težko vedo in razumejo, kateri je pravilen kanal za podajanje prijave na pristojen organ oziroma kateri organ je pristojen. Odsotnost možnosti posredovanja prijave pristojnemu organu lahko povzroči obveznost prijavitelja, da podaja prijave in ob tem razkriva informacije, dokler ne pride do pristojnega organa. Pozitivno je, da Direktiva predvideva možnost posredovanja prijave pristojnemu organu.<sup>64</sup>

Treba je upoštevati, da ima žvižgač lahko utemeljene razloge, zakaj je prijavo naslovil na določen organ ali uporabil določen kanal. V tem primeru se prijave brez izrecne privolitve prijavitelja ne bi smelo posredovati naprej. Obvestilo žvižgaču tako ne zadošča.

V takem primeru je uslužbenec, ki je prijavo prejel, pred posredovanjem dolžan bodisi počakati na izrecno privolitev žvižgača bodisi usmeriti žvižgača na pravi kanal, k pristojnemu organu ali informacijskemu centru,<sup>65</sup> da se prijavitelj sam odloči, katero od možnosti bo izbral.

Ko ni praktično ali smiselno iskati izrecne privolitve žvižgača (na primer, ko ni na voljo njegovih kontaktnih podatkov, ali ko narava dejanja zahteva, da se prijava brez odlašanja posreduje pristojnemu organu), mora prejemnik prijave nemudoma narediti uradni zaznamek o razlogih za posredovanje in o tem obvestiti žvižgača.

### PRIPOROČILO

Nacionalna zakonodaja o zaščiti žvižgačev mora, če je to mogoče, predvideti pridobitev izrecne privolitve prijavitelja pred posredovanjem njegove prijave.

<sup>64</sup> Člena 11 (6) in 20 (3) Direktive.

<sup>65</sup> Člen 20 (3) Direktive.

# UČINKOVITA IMPLEMENTACIJA IN IZVRŠEVANJE

## NACIONALNI ORGAN, PRISTOJEN ZA ZAŠČITO ŽVIŽGAČEV, BI MORAL BITI ODGOVOREN ZA NADZOR IN IZVRŠEVANJE ZAKONODAJNE UREDITVE PRIJAV NEPRAVILNOSTI

Nacionalni organi za zaščito žvižgačev so ključni za zagotovitev učinkovite zaščite žvižgačev. V vsaki državi članici bi moral biti neodvisni organ, odgovoren za nadzor in izvrševanje zakonodaje glede prijave nepravilnosti, ki bi bil pristojen za:

- zagotavljanje brezplačnih nasvetov in podpore žvižgačem;
- skrb, da so prijave žvižgačev posredovane pristojnim organom za postopanje;
- sprejemanje, preiskavo in obravnavo pritožb glede nepravilne obravnave in glede neprimerne preiskave prijav žvižgačev;<sup>66</sup>
- nadzor in pregled delovanja zakonov in okvirov, ki urejajo prijave nepravilnosti, med drugim tudi prek zbiranja in objave podatkov ter informacij;
- ozaveščanje javnosti, da se spodbudi uporaba določb o prijavi nepravilnosti in poveča kulturna sprejemljivost tovrstnih prijav.

Države se lahko odločijo ustvariti nov organ za prijavo nepravilnosti ali pa povečajo pristojnosti obstoječega organa. Ne glede na izbran pristop najboljša praksa narekuje, da morajo biti tovrstni organi neodvisni in morajo imeti dovolj moči ter sredstev za učinkovito delovanje.

---

<sup>66</sup> Organi za prijavo korupcije ne bi smeli spremljati prijav korupcije (npr. preiskovati kršitev). Morali bi biti ločeni od pristojnih organov za zunanje prijave in nadaljnje ukrepanje iz tretjega poglavja direktive.

## DOBRE IN SLABE PRAKSE

Direktiva od držav članic ne zahteva vzpostavitve nacionalnega organa za zaščito žvižgačev, ampak zgolj nakazuje na to, da so lahko podporni ukrepi – vključno z informacijami in nasveti, pravno pomočjo in potencialno tudi finančno pomočjo ter psihološko podporo – zagotovljeni od »enotnega in jasno določenega neodvisnega upravnega organa«.<sup>67</sup>

11. člen Direktive vsebuje obveznost vzpostavitve zunanjih kanalov za prijavo. Ob tem velja opozoriti na problem, ki se je v zvezi s tem pojavil na Češkem. Češki predlog zakona je za sprejemanje zunanjih prijav predvidel institucijo, ki je neposredno podrejena oz. deluje v okviru ministrstva za pravosodje – političnega organa.<sup>68</sup> Takšna implementacija lahko zamaje zaupanje v učinkovitost tega zunanjega prijavnega kanala.

Transparency International in druge nevladne organizacije zagovarjajo stališče,<sup>69</sup> da bi bilo bolj primerno za sprejemanje prijav zadolžiti institucijo, ki deluje neodvisno od politike, kot je na primer Varuh človekovih pravic (za takšen pristop se je v svojem predlogu odločila Francija).

Glede na to, da v Sloveniji kot neodvisen in strokoven organ že deluje Komisija za preprečevanje korupcije (KPK), bi to pristojnost pri nas lahko dali njej. V zvezi z obveznostjo vzpostavitve zunanjih kanalov za prijavo je treba poudariti tudi, da Direktiva ne zahteva zgolj organizacijske vzpostavitve takšnih kanalov v obliki določitve pristojnih organov, temveč tudi zagotovitev zadostnih sredstev za njihovo učinkovito delovanje.<sup>70</sup>

GRECO je v preteklosti že opozarjal na kadrovske in finančne podhranjenosti KPK, kar pomeni, da odločevalci niso zagotavljali ustreznih pogojev za njeno delovanje. Ne glede na odločitev o pristojnem organu (ali bo to KPK ali kak drug, morda celo nov organ), bo treba že v začetku zagotoviti vse potrebne vire za njegovo delovanje.

## PRIPOROČILO

Države članice bi morale oblikovati organ, ki bi bil odgovoren za nadzor in izvrševanje zaščite žvižgačev. Ta organ bi moral biti neodvisen, prav tako pa bi moral imeti zadostno moč in sredstva za učinkovito delovanje.

67 Člen 20 (3) Direktive.

68 Petr Leyer, *Is the approaching Czech whistleblower protection an illusion?*, April 2021.

Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/blog/is-the-approaching-czech-whistleblower-protection-an-illusion>.

69 Prav tam.

70 Člen 11 (1) Direktive.



## ZAHTEVATI BI SE MORALA ZBIRANJE IN OBJAVA PODATKOV GLEDE UČINKOVITOSTI ZAKONOV, KI UREJAJO ZAŠČITO ŽVIŽGAČEV IN GLEDE UČINKOVITOSTI MEHANIZMOV ZA PRIJAVO

Zbiranje in objava informacij glede izvajanja zakona se lahko uporabi kot merilo za njegovo učinkovitost. Podatki o delovanju mehanizmov za zaščito žvižgačev in prijavljanje nepravilnosti (kot so število prejetih primerov, izidi primerov, pravna sredstva) so primarni vir informacij za ocenjevanje tako implementacije kot tudi učinkovitosti zakonodajnega in institucionalnega okvirja za prijavljanje nepravilnosti. Objava tovrstnih podatkov lahko žvižgačem, organizacijam in drugim zainteresiranim akterjem vzbudi občutek zaupanja v državno ureditev glede prijav. Omogoča javni nadzor, prav tako pa lahko poveča zahtevo javnosti po boljši zaščiti žvižgačev in izvrševanju zakonodaje.

Direktiva predvideva zbiranje podatkov o zunanjih prijavah, vendar državam članicam ne nalaga obveznosti, da morajo zbirati in objaviti tovrstne podatke.<sup>71</sup> Poleg tega ni omenjeno zbiranje podatkov o internih prijavah javnim institucijam. Takšna ureditev ni skladna s trenutno najboljšo prakso.<sup>72</sup>

### **PRIPOROČILO**

Nacionalna zakonodaja bi morala od javnih subjektov in pristojnih organov zahtevati, da letno zbirajo in objavljajo podatke glede internih in zunanjih prijav, prav tako pa tudi glede pritožb žvižgačev o povračilnih ukrepih.

71 Člen 27 Direktive.

72 Na Irskem morajo na primer javni organi vsako leto objaviti poročilo o številu prejetih internih prijav in ukrepanja glede tega (Irish Protected Disclosures Act 2014, razdelek 22).

Dostopno na: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.





TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENIA

Predstavljajte si **#SvetBrezKorupcije**

Ali ste vedeli, da v Sloveniji zaradi korupcije  
izgubimo **3,5 milijarde €** na leto?

**PODPRITE NAŠE DELO Z DONACIJO!**


[www.transparency.si/podpri](http://www.transparency.si/podpri)

Transparency International Slovenia  
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: [info@transparency.si](mailto:info@transparency.si)

Spletna stran: [transparency.si](http://transparency.si)

[twitter.com/TransparencySi](https://twitter.com/TransparencySi) 

[facebook.com/TISlovenia](https://facebook.com/TISlovenia) 

[instagram.com/transparencysi](https://instagram.com/transparencysi) 