

DELOVNOPRAVNO VARSTVO ŽVIŽGAČEV (WHISTLEBLOWING)

Darja Senčur Peček*

UDK: 331.101:331.108.644.7

174-057.15:174-057.16

Povzetek: V prispevku so obravnavana vprašanja, povezana z delovno-pravnim varstvom delavca oziroma javnega uslužbenca, ki dobroverno prijavi nezakonito, koruptivno, škodljivo ravnanje delodajalca. Pri tem je predstavljen mednarodni okvir tega varstva, nekatere rešitve v drugih pravnih sistemih in veljavna pravna ureditev v Republiki Sloveniji.

Ključne besede: žvižgač, whistleblowing, diskriminacija, korupcija, odpoved pogodbe o zaposlitvi

LABOUR LAW PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

Abstract: The paper deals with the issues related to labour law protection of a worker or public servant who in good faith reports illegal, corruptive or harmful conduct of the employer whereby it also presents the international framework of this protection, some solutions in other legal systems, and the legal regulation of this field in Slovenia.

Key words: whistleblower, whistleblowing, discrimination, corruption, termination of employment contract

* Darja Senčur Peček, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

darja.sencur-pecek@um.si

Darja Senčur Peček, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.

1. UVOD

Delavci in javni uslužbenci so pri svojem delu ali v zvezi z njim pogosto seznanjeni z odločitvami in ravnanji, ki so nezakonita, koruptivna, imajo negativen učinek na okolje, na javne finance in podobno. Nekateri zadržijo te informacije zase, drugi »zapiskajo na piščalko« in jih razkrijejo, da bi tako dosegli njihovo ustavitev oziroma odpravo. S tem postanejo t.i. žvižgači (whistleblowerji).

V javnosti so znani primeri razkritij utaje milijonov dolarjev javnega denarja v Keniji, prikrivanja SARS-a in drugih nevarnih bolezni na Kitajskem, nevarnih zdravnikov v Avstraliji in ekološke katastrofe ter finančnih škandalov v Ameriki,¹ manj znano pa je, kaj se je zgodilo z žvižgači, ki so opozorili na te nepravilnosti. Čeprav je dobroverno opozorilo oziroma razkritje žvižgača v interesu javnosti, praviloma pa tudi v dolgoročnem interesu delodajalca, žvižgači tvegajo izgubo zaposlitve in druge sankcije s strani posloводства, ponekod pa so soočeni tudi s kazensko ali civilno odgovornostjo.

Na delavčevo odločitev o tem, ali naj o nepravilnostih obvesti pristojni organ delodajalca, državni organ ali institucijo oziroma javnost, sicer vpliva več dejavnikov,² med njimi pa je nedvomno tudi ne(obstoj) pravnega varstva žvižgača pred povračilnimi ukrepi delodajalca.

V prispevku je obravnavan pojem žvižgaštva oziroma whistleblowing, predstavljen je mednarodni okvir varstva žvižgačev, pravna ureditev tega varstva v nekaterih pravnih sistemih, obravnavana so nekatera odprta vprašanja v zvezi z zagotavljanjem tega varstva in analizirana situacija v Republiki Sloveniji.

¹ Glej Banisar D., *Whistleblowing: International Standards and Developments*, to be published in Sandoval I. (ed.), »Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society«. World bank-Institut for social research, UNAM, Washington D.C., 2011, (v nadaljevanju Banisar), stran 1, tudi strani 6, 7.

² Na primer vrednostni sistem osebe, družbe, v kateri živi (v nekaterih državah, kot so Nemčija, države bivše Sovjetske zveze imajo iz zgodovinskih razlogov osebe, ki razkrivajo informacije negativni sloves) in organizacije, v kateri je zaposlena (če se bo razkritje štelo za izdajo, bo žvižgač izpostavljen socialnim sankcijam). Glej Banisar, stran 12; glej tudi *Protection of whistleblowers*, Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30. april 2014 and explanatory memorandum, Council of Europe, oktober 2014 (v nadaljevanju: Priporočilo in razlagalni memorandum), stran 14.

2. POJEM ŽVIŽGAŠTVA ALI WHISTLEBLOWING

Izraz whistleblowing izvira iz angleškega glagola »to blow the whistle«, kar v dobesednem prevodu pomeni pihniti v piščalko oziroma zažvižgati, smiselno pa pomeni razkritje nepravilnosti.³ V Sloveniji se je uveljavil tudi slovenski izraz žvižgaštvo oziroma žvižgač, medtem ko se v mnogih državah uporablja zgolj angleški izraz whistleblowing.

Žvižgaštvo ima lahko različne oblike, prav tako ga je mogoče obravnavati iz različnih vidikov – med drugim kot izraz svobode govora, kot sredstvo za preprečevanje korupcije, kot izraz družbene odgovornosti ali kot dejanje (ne)lojalnosti do delodajalca. Glede na to tudi ni mogoče najti enotne ali splošne opredelitve žvižgaštva, ampak se opredelitve iz literature, posameznih zakonodaj in dokumentov mednarodnih institucij v določeni meri med seboj razlikujejo.

V angloameriški literaturi se pogosto navaja opredelitev, da je žvižgaštvo »razkritje bivšega ali sedanjega člana organizacije o nezakonitih, nemoralnih ali nelegitimnih praksah (ravnanjih), do katerih pride pod nadzorom delodajalca, osebam ali organizacijam, ki so zmožne ukrepati«.⁴

V nemški literaturi se kot žvižgač opredeljuje delavec, ki svojega delodajalca, pristojno institucijo, državno tožilstvo ali javnost obvesti o ravnanju svojega nadrejenega ali sodelavca, pri čemer gre za nezakonita, nedovoljena ali etično sporna ravnanja.⁵

V okviru Mednarodne organizacije dela je najti opredelitev, da gre za »poročilo zaposlenega ali bivšega zaposlenega o nezakonitih, nepravilnih, nevarnih ali neetičnih praksah (ravnanjih) delodajalca«.⁶

³ Izraz naj bi nakazoval na piščalko angleških policistov (Bobbyev), po nekaterih mnenjih pa na žvižg sodnika na športnih tekmovanjih. Glej Becker C., Whistleblowing: Anzeigerecht und Anzeigepflicht des Arbeitnehmers in der Privatwirtschaft, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2012 (v nadaljevanju Becker), stran 19.

⁴ Gre za opredelitev ameriških profesorov Near in Miceli iz leta 1985. Glej v Banisar, stran 3, tudi v Lewis D., Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?, Business Ethics: A European Review, 1/2011 (v nadaljevanju Lewis, 2011) stran 72.

⁵ Glej Berthold A., Whistleblowing in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgericht, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2010 (v nadaljevanju Berthold), stran 1.

⁶ Glej ILO Thesaurus 2010, na <http://www.ilo.org/thesaurus/default.asp>.

Transparency International⁷ uporablja opredelitev žvižgaštva kot »razkritja informacij, ki se nanašajo na koruptivna, nezakonita, goljufiva ali nevarna ravnanja, storjena v ali s strani organizacij v javnem ali zasebnem sektorju - in ki se tičejo javnega interesa ali temu interesu škodijo – posameznikom ali organizacijam, za katere menijo, da so sposobne reagirati.⁸

Iz študije o zaščiti žvižgačev, opravljene v okviru OECD⁹ izhaja, da so različnim opredelitvam žvižgaštva skupne naslednje značilnosti:

- 1.) gre za razkritje nepravilnosti (wrongdoings), povezanih z delovnim mestom
- 2.) obstaja javni interes (gre za razkritje kaznivih dejanj, neetičnih ravnanj, ne pa za osebne pritožbe)
- 3.) do razkritja nepravilnosti pride po predvidenih poteh in/ali predvidenim osebam.

3. MEDNARODNI IN PRIMERJALNI VIDIK

3.1. Mednarodni pravni viri in aktivnost mednarodnih organizacij

V okviru mednarodnih in regionalnih organizacij ni najti obvezujočega pravnega akta, ki bi celovito urejal zaščito žvižgačev oziroma določal minimalne standarde te zaščite. Obstajajo obvezujoči mednarodni dokumenti, ki se posredno dotikajo žvižgaštva oziroma nalagajo državam članicam obveznosti v zvezi z varstvom žvižgačev, ki razkrijejo določena dejanja.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)¹⁰ v prvem odstavku 10. člena določa, da ima vsakdo pravico do svobode izražanja,¹¹ v drugem odstavku pa določa pogoje, pod katerimi jo je dopustno zakonsko

⁷ Gre za globalno organizacijo civilne družbe, ki se bori proti korupciji.

⁸ International principles for whistleblowing legislation, Transparency International, 2013, stran 4.

⁹ G20 Anti-Corruption Action plan, Protection of Whistleblowers, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, 2011 (v nadaljevanju: G20, 2011 oziroma G20 Priročnik, 2011), stran 8.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/1994.

¹¹ Določeno je, da »ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje.«

omejiti.¹² Večinoma lahko države, ki določijo omejitve v zvezi s svobodo izražanja, le-te opravičijo na podlagi drugega odstavka.¹³ V nekaj znanih sodbah - v zadevah *Guja v. Moldova*,¹⁴ *Heinisch v. Germany*¹⁵ in *Bucur in Toma v. Romania*¹⁶ pa je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo, da je pri sankcioniranju žvižgačev prišlo do kršitve pravice do izražanja.¹⁷ Kadar gre za javno razkritje nepravilnosti, je tako treba upoštevati tudi določbo 10. člena EKČP in s tem povezano sodno prakso.

Glede na pomen žvižgaštva za preganjanje korupcije, je razumljivo, da mednarodni akti, ki se nanašajo na korupcijo, konkretnije urejajo zaščito žvižgačev, ki razkrijejo koruptivna dejanja.¹⁸ Konvencija Združenih narodov proti korupciji¹⁹ in Civilnopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope²⁰ tako določata, da naj države članice »razmislijo o zakonski ureditvi ustreznih ukrepov za zaščito oseb, ki so v dobri veri in na podlagi razumne podlage pristojnim organom prijavile dejstva, ki se nanašajo na koruptivna ravnanja, pred neupravičenim ravnanjem«²¹ oziroma naj »zagotovijo v svoji zakonodaji ustrezno zaščito pred neupravičenimi sankcijami, ki bi jih bili deležni zaposleni, ki so na podlagi razumnih razlogov za sum korupcije dobroverno prijavili svoje sume pristojnim osebam oziroma institucijam«.²²

¹² Iz drugega odstavka izhaja, da »izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon, in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva«.

¹³ Glej *Fasterling B., Lewis D., Leaks, legislation and freedom of speech: How can the law effectively promote public-interest whistleblowing?*, *International Labour Review*, 1/2014 (v nadaljevanju *Fasterling, Lewis*) stran 75.

¹⁴ Vloga št. 14277/04 (sodba iz 12. 2. 2008).

¹⁵ Vloga št. 28274/08 (sodba iz 21. 7. 2011).

¹⁶ Vloga št. 40238/02 (sodba iz 8. 1. 2013).

¹⁷ V prvi zadevi je bila uslužbenka državnega tožilstva odpuščena, ker je medijem posredovala uradne dopise, iz katerih je bilo razvidno politično vmešavanje v tekoče preiskave, v drugi je bil uslužbenec javnega doma za starejše odpuščen, po tem, ko je kritiziral delodajalca in vložil zoper njega tudi kazensko ovadbo zaradi pomanjkljivosti pri negi starejših (kot posledici pre-majhnega števila zaposlenih), v tretji pa je bil uslužbenec tajne obveščevalne službe (oddelka za nadzor telefonskih komunikacij) obsojen na zaporno kazen, ker je (po neuspeh internih opozorilih), javno opozoril na nepravilnosti v zvezi s snemanjem telefonskih pogovorov.

¹⁸ Glej G20, 2011, stran 4.

¹⁹ Uradni list RS - MP, št. 5/2008 z dne 4.3.2008.

²⁰ Uradni list RS - MP, št. 8/2003 z dne 11.4.2003.

²¹ Tako 33. člen Konvencije Združenih narodov.

²² Tako 9. člen Konvencije Sveta Evrope.

Omejeno varstvo žvižgačev (pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi) določa tudi Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (1983), ki v 5. členu med razlogi, ki jih ni mogoče šteti za resne razloge za prenehanje delovnega razmerja v točki c) navaja: »vložitev pritožbe ali udeležba v postopku zoper delodajalca zaradi zatrevane kršitve zakonov ali predpisov ali obračanje na pristojne upravne organe oblasti.«

V zadnjih letih je mogoče zaznati pospešeno aktivnost Sveta Evrope v zvezi z zaščito žvižgačev, ki je rezultirala v sicer neobvezujočih dokumentih, s katerimi organi Sveta Evrope priporočajo ureditev zaščite žvižgačev v skladu s predlaganimi standardi. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je na podlagi poročila svojega Odbora za pravne zadeve in človekove pravice iz 2009, v katerem ta ugotavlja, da so bili žvižgači pogosto deležni negativnih posledic svojih sicer koristnih razkritij, sprejela Resolucijo št. 1729 (2010) o zaščiti žvižgačev, v kateri izpostavlja pomen žvižgaštva in določa principe, ki naj bi jih države članice upoštevale pri svoji ureditvi varstva žvižgačev. Hkrati je sprejela tudi Priporočilo 1916 (2010) o zaščiti žvižgačev, v katerem priporoča Odboru ministrov, da ta pripravi smernice za zaščito žvižgačev (upoštevaje načela oziroma usmeritve iz Resolucije 1729), povabi države članice, da preverijo skladnost njihovih zakonodaj s temi smernicami in razmisli o predlogu okvirne konvencije o zaščiti žvižgačev. Odbor ministrov je na tej podlagi lani sprejel (sicer neobvezno) Priporočilo CM/Rec(2014)7 o zaščiti žvižgačev, s katerim želi spodbuditi države članice k pravni ureditvi zaščite žvižgačev v skladu z usmeritvami, določenimi v prilogi priporočila.

Pri pripravi Priporočila CM/Rec(2014)7 je bil upoštevan tudi pregled dobrih praks in vodilnih načel za zakonsko ureditev žvižgačev, ki je bil pripravljen s strani OECD, na zahtevo voditeljev držav skupine G20, v študiji iz leta 2011.²³ Le-ta je bila nadgrajena s poročilom iz leta 2014, iz katerega izhajajo priporočila za aktivnosti držav članic G20 na področju zaščite žvižgačev in kratek povzetek najboljših praks glede ključnih kriterijev zakonske ureditve tega področja.²⁴

3.2. Pravna ureditev v drugih pravnih sistemih

²³ G20 Priročnik, 2011, stran 30 in naslednje.

²⁴ Glej Wolfe S., Worth M., Dreyfus S., Brown A. J., Whistleblower Protection Laws in G20 Countries, Priorities for Action, Final Report, september 2014, (v nadaljevanju: G20, 2014), strani 2 in 3.

Zakonska ureditev žvižgaštva ima dolgo zgodovino. Med najstarejše tovrstne zakone prištevajo ameriški Zakon o lažnih zahtevkih (False Claim Act) iz leta 1863, sprejet na podlagi ugotovitev, da so (v času državljanske vojne) gospodarske družbe vojski prodajale neakovostne zaloge. Zakon je omogočal t.i. Qui Tam tožbo, s katero je posameznik v imenu države vložil tožbo zaradi goljufije in za to prejel določeno nagrado (odstotek prisojenega zneska).²⁵

Tudi sodobno žvižgaštvo izvira iz ZDA, kjer je potrošniški aktivist Ralph Nader leta 1971 pozval zaposlene v gospodarskih družbah in državnih institucijah, naj razkrijejo (»to blow the whistle«) nepravilnosti in predlagal sprejem zakonodaje, s katero bi se zaščitilo zaposlene v javnem in zasebnem sektorju.²⁶

Do sprejema takšnih zakonov je kasneje prišlo, tako v ZDA kot v drugih državah, pogosto pa so bili ti zakoni odziv na tragedije, do katerih ne bi prišlo, če bi zaposleni pravočasno opozorili na nepravilnosti²⁷ in na finančne škandale, ki so jih razkrili žvižgači.²⁸

Danes je mogoče zakonsko ureditev varstva žvižgačev najti v več kot 30 državah,²⁹ še več pa jih v svoji zakonodaji ureja določena vprašanja, posredno povezana z žvižgaštvom. Med državami, ki urejajo žvižgaštvo je le nekaj takšnih, kjer je ureditev celovita, večina jih ureja varstvo žvižgačev le delno, v zvezi z določenimi ravnanji.³⁰

Najbolj razvito zakonodajo, ki resnično *celovito ureja* žvižgaštvo imajo Velika Britanija,³¹ Nova Zelandija in Južna Afrika, medtem ko je v ZDA in Kanadi na tak način urejeno le varstvo žvižgačev v javnem sektorju, na Japonskem pa v zasebnem sektorju. V ta krog sodijo tudi zakonodaje nekaterih avstralskih držav.³²

²⁵ Glej Banisar, stran 20.

²⁶ Prav tam.

²⁷ Po nesreči Challengerja je bil 1986 v ZDA sprejet Zakon o lažnih zahtevkih (US False Claims Act), v Veliki Britaniji pa je prišlo zaradi nesreč trajektov, vlakov ipd. leta 1998 do sprejema celovitega Zakona o razkritjih v javnem interesu (Public Interest Disclosure Act). Glej Banisar, stran 20.

²⁸ Zaradi razkritij nepravilnosti pri dobavah za ameriško vojsko je bil 1986 spremenjen Zakon o lažnih terjatvah, kot posledica razkritij nepravilnosti v Enronu, WorldComu in drugih družbah pa je bil sprejet Sarbanes-Oxley Act.

²⁹ Banisar, stran 22.

³⁰ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 19.

³¹ S sprejemom Zakona o razkritjih v javnem interesu (Public Interest Disclosure Act ali PIDA) leta 1998 je bilo v Zakon o pravicah v delovnem razmerju (Employment Rights Act) dodano poglavje IV A, ki celovito ureja delovno-pravno varstvo žvižgačev.

³² Glej Banisar, stran 22. Glej tudi G20, 2014.

Praviloma gre za samostojne zakone, ki široko opredeljujejo ravnanja, ki so lahko predmet razkritja, spodbujajo postopke notranjega razkritja in zagotavljajo obsežno zaščito pred povračilnimi ukrepi, pogosto pa določajo tudi posebne institucije, ki pomagajo žvižgačem.

Več držav³³ je sprejelo *posamične zakone*, ki ščitijo le določen krog žvižgačev oziroma le v primeru razkritja določenih ravnanj ali pa zagotavljajo le določen vidik zaščite. Praviloma gre za protikorupcijsko zakonodajo (ki ščiti le žvižgače, ki razkrijejo informacije o koruptivnih ravnanjih, pri čemer ima posebno vlogo protikorupcijska komisija), za uslužbensko zakonodajo (ki ščiti javne uslužbence, ki po določenem postopku razkrijejo nepravilnosti),³⁴ za delovno-pravno zakonodajo (ki vsebuje posebne določbe v zvezi z zaščito žvižgačev),³⁵ za zakonodajo, ki se nanaša na informacijsko svobodo (in praviloma ščiti javne uslužbence v primeru razkritja določenih informacij),³⁶ in za zakonodajo na drugih področjih (na primer okoljska zakonodaja, zakonodaja v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, zakonodaja v zvezi z družbami, ki kotirajo na borzi), ki ščiti žvižgače v zvezi z razkritji na teh področjih.

Poleg tega, da navedeni zakoni zagotavljajo zelo ozko zaščito, je zanje značilno tudi to, da se osredotočajo na razkritja in zaščito žvižgačev, ne spodbujajo pa postopkov za notranja razkritja.³⁷

Nekatere države žvižgačem zagotavljajo zaščito tudi preko splošnega *varstva svobode govora in zagotavljanjem človekovih pravic na delovnem mestu*.³⁸

³³ Med njimi so tudi tiste, ki imajo na določenem področju celovito zaščito žvižgačev. ZDA imajo na primer poleg Zakona o zaščiti žvižgačev (Whistleblowers Protection Act), ki celovito ureja varstvo žvižgačev v javnem sektorju, še vrsto posamičnih zakonov, ki urejajo zaščito žvižgačev v zvezi z razkritjem določenih ravnanj v zasebnem sektorju. Upoštevanje uveljavljeno »at will« doktrino, po kateri lahko delodajalci delavce odpustijo brez navedbe razloga, je takšna posebna zakonodaja nujna, da zaščiti žvižgače. Glej G20, 2014, strani 63-65; glej tudi Berkowitz A., Tusk C. M., Downes J. I. in Caroline D. S., Whistleblowing, *Employee Relations Law Journal*, 4/2011, strani 15-32.

³⁴ Na primer nizozemski Zakon o javnih uslužbencih.

³⁵ Na primer norveški Zakon o delovnem okolju

³⁶ Na primer švedski Zakon o svobodi tiska.

³⁷ Banisar, stran 24, 25.

³⁸ Glej Fasterling, Lewis, strani 77-82, kjer je predstavljena situacija v Franciji (delovna zakonodaja zagotavlja učinkovanje ustavnih pravic na delovnem mestu, tako v javnem kot zasebnem sektorju, delodajalčevi interesi pa se upoštevajo po načelu proporcionalnosti), v Nemčiji (teorija o posrednem učinkovanju ustavnih pravic do tretjih oseb se je razvila v sodni praksi ustavnega sodišča), v ZDA (zaščita iz Prvega amandmaja k ustavi se priznava praviloma le javnim uslužbencem) in v Veliki Britaniji (pred uveljavitvijo PIDA se je v sodnih postopkih proti žvižgačem

V Nemčiji tako velja teorija o posrednem učinkovanju ustavno zagotovljenih človekovih pravic tudi do tretjih oseb (ne le do države), kar pomeni tudi v delovnem razmerju med delavcem in delodajalcem v zasebnem sektorju. Delavec lahko izvršuje svoje pravice kot državljan (na primer razkrije določene informacije pristojnim oblastem) in s tem ne krši svoje obveznosti lojalnosti do delodajalca, razen če je bilo razkritje nesorazmerno glede na interese delodajalca. Sodišča torej tehtajo delavčevo pravico do razkritja nepravilnosti in delodajalčeve poslovne in lastninske interese, pri tem pa upoštevajo predvsem težo razkritega ravnanja in delavčeva pričakovanja glede tega, ali bi delodajalec odpravil nepravilnosti v primeru, da bi ga delavec o le-teh obvestil interno.³⁹ Problem zaščite žvižgačev preko ustavnih pravic, ob upoštevanju načela proporcionalnosti je v pravni negotovosti,⁴⁰ s katero se srečujejo žvižgači, saj je odločitev sodišča vnaprej težko predvideti.⁴¹

4. POMEMBNA VPRAŠANJA PRAVNE UREDITVE ŽVIŽGAŠTVA

4.1. Splošno o zakonski ureditvi

Svet Evrope in druge mednarodne institucije štejejo žvigaštvo za pomemben dejavnik pri odkrivanju in preprečevanju nezakonitih, nemoralnih, nepravilnih ravnanj v javnem in zasebnem sektorju in s tem pri krepitevi demokratične odgovornosti in transparentnosti.⁴²

Za njegovo ustrezno uveljavitev je nujna sprememba kulture v delovnih okoljih, k čemur lahko prispeva tudi ustrezna zakonska ureditev žvižgaštva. Pomembno je spodbuditi delodajalce, da ustrezno uredijo postopke notranjih razkritij⁴³ in

argument svobode govora redko izpostavil).

³⁹ Glej Fasterling, Lewis, strani 77, 78. Glej tudi pregled sodne prakse v Berthold.

⁴⁰ V tej zvezi je bil v Nemčiji leta 2008 (neuspešno) predlagan zakon, s katerim bi se jasneje določile okoliščine, v katerih delavec ni dolžan internu poročati o nepravilnostih, preden obvesti pristojne oblasti.

⁴¹ Ta problem se je izpostavil tudi v zadevi Heinisch, kjer je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo drugače kot nemška sodišča.

⁴² Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 11.

⁴³ Na to opozarja tudi študija G20, 2011, stran 30.

da ukrepajo na podlagi razkritih informacij, hkrati pa delavcem omogočiti, da v primerih, kjer je to nujno, nepravilnosti razkrijejo zunanjim institucijam.

Družbeno odgovorni posameznik, ki se izpostavi zato, da opozori na nepravilnosti mora biti tudi ustrezno zaščiten pred povračilnimi ukrepi. Zakonodaja ne sme biti le »kartonski ščit«, ki daje žvižgaču lažni občutek varnosti, ampak mora nuditi zaščito, ki bo pomenila »varno alternativo molku«.⁴⁴

Odbor ministrov Sveta Evrope v svojem priporočilu svetuje državam članicam, da preverijo svojo zakonodajo⁴⁵ in da jo po potrebi spremenijo in dopolnijo v skladu z 29 načeli oziroma smernicami, ki so priloga priporočila.⁴⁶ Ni pomembno, ali država uredi žvižgaštvo v enem samem zakonu, nujno pa je, da »normativni, inštitucionalni⁴⁷ in sodni⁴⁸ vidik zaščite predstavljajo usklajeno celoto, v kateri so predvideni postopki za poročanje in razkritje, preiskovalni in odvratilni mehanizmi in pravna sredstva za zaščito žvižgačev medsebojno povezani in učinkoviti«.⁴⁹ Pomembno je tudi, da posamezniki vedo, kje in komu lahko poročajo oziroma razkrijejo informacije, da vedo, kako se bo ukrepalo na podlagi te informacije in da vedo kakšno zaščito lahko pričakujejo.⁵⁰

⁴⁴ Resolucija 1729, točki 5. in 6.2.

⁴⁵ Pri tem Priporočilo primeroma navaja, med drugim: pravo človekovih pravic (še posebej pravico do izražanja), kazensko pravo (z vidika zaščite pred kazenskim pregonom zaradi obrekovanja in z vidika zaščite pred povračilnimi ukrepi zaradi prijave kaznivih dejanj), medijsko pravo (glede zaščite novinarskih virov), drugo področno zakonodajo (na primer proti-korupcijsko, konkurenčno, glede varnosti in zdravja pri delu, računovodsko, v zvezi z varstvom okolja, korporacijsko, glede vrednostnih papirjev itd.), delovno pravo (zaščita pred kršitvijo načela lojalnosti ali zaupnosti; prepoved ali ničnost dogovorov, ki bi posameznikom prepovedovali razkritja v javnem interesu; zaščito pred odpovedjo ali drugimi oblikami povračilnih ukrepov v zvezi z delovnim razmerjem, vključno z ukrepi sodelavcev), pa tudi nekatere notranje akte delodajalcev (na primer disciplinska pravila, pravila glede zaščite podatkov itd). Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 22, 23.

⁴⁶ Pri tem gre za vprašanja, ki izhajajo tudi iz pregleda dobrih praks v študijah G20, 2011 in G20, 2014; na ta vprašanja opozarja tudi literatura (glej na primer Latimer P., Brown J., Whistleblower laws: International best practice, University of New South Wales Law Journal, 3/2008, strani 766-794).

⁴⁷ Zelo pomembne so posebne institucije, ki jim posamezniki lahko razkrijejo informacije, pa tudi tiste, ki so pristojne za ukrepanje na podlagi razkritja, za pomoč žvižgačem in za nadzor. Priporočilo in razlagalni memorandum, str. 23.

⁴⁸ Žvižgačem mora biti zagotovljeno varstvo v primeru povračilnih ukrepov (pred izvensodnimi organi in sodišči), pa tudi možnost postopkov v primeru, da razkritju ni sledilo ustrezno ukrepanje. Priporočilo in razlagalni memorandum, str. 23.

⁴⁹ Tako Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 19. Glej tudi 7. smernico Priporočila. Glej tudi Resolucijo 1729, točka 6.1.

⁵⁰ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 30.

4.2. Opredelitev nepravilnosti, ki so predmet razkritja

Bistvo žvižgaštva je v spodbujanju razkritij nezakonitih, neetičnih ali nevarnih ravnanj, ki škodijo ali grozijo javnemu interesu, tako da je mogoče z njimi povezane probleme odpraviti oziroma preprečiti bodoče probleme.⁵¹

Zakonodaje, ki celovito urejajo žvižgaštvo praviloma vsebujejo široke opredelitve nepravilnosti, ki so lahko predmet žvižgaštva.⁵² Široko opredelitev kot standard dobre prakse vsebujeta tudi obe študiji G20.⁵³

Priporočilo prepušča državam članicam, da same opredelijo ravnanja, katerih poročanje in razkritje je v javnem interesu. Izrecno izpostavlja le kršitve zakonodaje in človekovih pravic, ogrožanja javnega zdravja, varnosti in okolja.⁵⁴

Praviloma pa se kot informacije, za katerih poročanje in razkritje so posamezniki varovani, štejejo: koruptivna ravnanja, kazniva dejanja, kršitve predpisov, zlorabe uradnih položajev oziroma javnih funkcij, ravnanja, ki ogrožajo javno zdravje, kršijo standarde varne hrane, ogrožajo okolje, velike nepravilnosti pri vodenju javnih institucij (vključno z dobroteljnimi), veliko zapravljane javnih sredstev, prikrivanje vseh teh ravnanj.⁵⁵

4.3. Opredelitev žvižgačev

Nepravilnosti, katerih razkritje je v javnem interesu in s katerimi se posamezniki seznanijo v zvezi s svojim delom, se lahko dogajajo tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Za zaščito javnega interesa je tako pomembna široka opredelitev žvižgačev, ki se jim zagotavlja varstvo v zvezi s poročanje in razkritjem.

Iz Priporočila izhaja usmeritev državam članicam, da s svojo zakonodajo kot žvižgače zaščitijo vse posameznike v javnem in zasebnem sektorju, ne glede na naravo njihovega pravnega razmerja ki je podlaga za delo, in ne glede na to,

⁵¹ Tako Banisar, stran 25.

⁵² Glej na primer člen 43B angleškega PIDA.

⁵³ G20, 2011, stran 30, G20 2014, stran 3.

⁵⁴ Glej smernico št. 2; tudi Priporočilo in razlagalni memorandum stran 7 in 24).

⁵⁵ Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 24, Resolucijo 1729, točka 6.1.1.; glej tudi G20, 2011, stran 30, ki pri tem določa, da države lahko izvzamejo iz zaščite razkritja, ki so prepovedana v interesu nacionalne varnosti, razen če so opravljena na predpisan način in določenim institucijam, kot to določa nacionalno pravo. Tako tudi 5. smernica Priporočila.

ali je šlo za plačano ali neplačano delo.⁵⁶ Gre za to, da se vključijo vse osebe, ki dejansko opravljajo delo, ki so v »razmerju, ki temelji na delu«⁵⁷ in so v zvezi s tem delom pridobile določene informacije. Poleg oseb v tipičnem delovnem razmerju, so to tudi delavci, ki delajo krajši delovni čas, delavci, zaposleni preko agencij za posredovanje dela, volonterski pripravniki, lahko pa tudi samostojni podjetniki ali podizvajalci, ki so v razmerju ekonomske odvisnosti.⁵⁸

Priporoča se, da se vključijo tudi posamezniki, katerih razmerje, temelječe na delu je prenehalo in tisti, katerih razmerje se še ni pričelo, do informacij pa so prišli kot kandidati v postopku izbire.⁵⁹

4.4. Načini poročanja in razkritja

Eno temeljnih vprašanj je, kako ustrezno urediti postopke razkritja informacij in pristojne osebe, organe oziroma institucije, ki se jim informacije lahko razkrijejo. Pomembno je spodbujati interno razkritje informacij, pri delodajalcu in s tem vplivati na razvoj notranje kulture odprtosti, hkrati pa je treba paziti, da se s pretirano natančno opredeljenimi postopki (pri delodajalcu oziroma pristojnih institucijah) ne otežuje razkritij.⁶⁰ Upoštevati je treba tudi, da obstajajo okoliščine, ko je ustrezno tudi razkritje javnosti.

Iz Priporočila (smernica 12) izhaja, da naj nacionalna ureditev žvižgaštva vzpostavi takšno okolje, ki bo spodbudno za poročanje in razkritje nepravilnosti na odprt način, tako da se bodo posamezniki pri tem počutili varne. Države članice morajo vzpostaviti jasne način, poti (channels) za obveščanje oziroma razkritje, prav tako pa z ustreznimi ukrepi omogočiti dostop do teh poti (smernica 13). Možne poti poročanj⁶¹ in razkritij,⁶² kot jih navaja 4. smernica Priporočila so:

⁵⁶ Usmeritev št. 3. Glej tudi Resolucijo 1729, točka 6.1.2.

⁵⁷ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 25.

⁵⁸ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 25, G20, 2011, stran 31; G20, 2014, stran 3.

⁵⁹ Priporočilo, usmeritev št. 4.

⁶⁰ Banisar, stran 26.

⁶¹ Kot poročanje se šteje dejanje znotraj organizacije oziroma podjetja oziroma informiranje javne regulatorne institucije, s čimer se zagotovi, da informacija pride do tistih, ki so jo pristojni raziskati in ukrepati v zvezi z njo. Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 31.

⁶² Gre za javno razkritje informacij, na primer medijem ali članom parlamenta. Tako Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 31.

- poročila znotraj organizacije oziroma podjetja (vključno s poročili osebam, ki so določene, da zaupno sprejmejo poročila)
- poročila pristojnim javnim regulatornim, izvršilnim oziroma nadzornim institucijam oziroma organom
- razkritje javnosti, na primer novinarjem ali članom parlamenta.

Katera od navedenih poti je najprimernejša v konkretnem primeru, je odvisno od okoliščin primera.⁶³

Priporočilo priporoča državam članicam, da kot primarno spodbujajo interno poročanje in poročanje pristojnim javnim regulatornim, izvršilnim in nadzornim institucijam (smernica 17), ob tem pa državam nalaga, da spodbujajo delodajalce k vzpostavitvi internih postopkov poročanja (smernica 15),⁶⁴ o katerih se predhodno posvetujejo z delavci in njihovimi predstavniki (smernica 16). S tem se krepi dobro in transparentno vodenje in upravljanje družb in institucij.

Navedene smernice, ki se nanašajo na spodbujanje internega poročanja, ne pomenijo, da je s tem določen vrstni red poti poročanja oziroma razkritja, oziroma da osebe, ki razkrijejo informacije javnosti, niso zaščitene.⁶⁵

Nedvomno je situacija različna v primeru, če posameznik izrazi svoj pomislek o morebitni nepravilnosti delodajalca oziroma zaupni osebi, določeni s strani delodajalca ali razkrije informacijo o tem javnosti. V prvem primeru se ne postavi vprašanje kršitve zaupnosti in dolžnosti lojalnosti do delodajalca, v drugem primeru pa se soočijo interes javnosti do razkritja informacije in interesi delodajalca, upoštevati pa je treba tudi pravico do svobode izražanja.⁶⁶ Napotek državam v zvezi s tehtanjem med posameznimi interesi daje smernica 8, ki določa, da so dopustne le nujne⁶⁷ omejitve in izjeme od pravic in obveznosti posameznikov v zvezi z razkritji v javnem interesu, nikakor pa te omejitve in izjeme ne smejo biti takšne, da bi izničile cilje, ki izhajajo iz smernic priporočila.

⁶³ Tudi G20, 2014, stran 3 priporoča opredelitev ustreznih poti za poročanje znotraj organizacije oziroma regulatornim agencijam (točka 4), v točki 5 pa navaja da naj se zaščita razširi tudi na razkritja javnosti oziroma tretjim osebam (medijem, nevladnim organizacijam, sindikatom, članom parlamenta), če je to opravičeno oziroma nujno glede na okoliščine.

⁶⁴ Večje družbe lahko imenujejo osebe, ki so pristojne za zaupno sprejemanje informacij, v manjših se lahko informacije posredujejo poslovodstvu. Lahko se zakonsko ustanovijo zunanje institucije, ki v imenu delodajalca sprejmejo te informacije, pomoč pa lahko nudijo tudi delodajalska združenja in podobne institucije. Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 32, 33,

⁶⁵ Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 34.

⁶⁶ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 28.

⁶⁷ Priporočilo uporablja izraz »no more than necessary«. Glej smernico 8.

V tej zvezi je treba upoštevati tudi že omenjeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je v več primerih žvižgačev, ki so nepravilnosti razkrili javnosti, odločalo o tem, ali je bila omejitev pravice do svobodnega izražanja (kot izhaja iz 10. člena EKČP) »nujna v demokratični družbi«. Pri svojih odločitvah⁶⁸ je upoštevalo, ali je oseba, ki je razkrila informacijo, imela na voljo alternativne poti za poročanje; kakšen je bil javni interes v zvezi z razkriti informacijo; točnost in zanesljivost informacije,⁶⁹ ali je javno razkritje tako pomembno, da pretehta škodo, nastalo delodajalcu; ali je bilo razkritje opravljeno v dobri veri.⁷⁰

4.5. Ukrepanje na podlagi razkritja

Še bolj kot zaradi strahu pred povračilnimi ukrepi, posamezniki pogosto ne razkrijejo nepravilnosti zato, ker menijo, da njihovo razkritje ne bo imelo vpliva, da torej nihče ne bo ukrepal.⁷¹ Pomemben del pravne ureditve žvižgaštva je zato tudi zagotovitev ustrezne obravnave razkritih informacij in ukrepanja na njihovi podlagi.

Iz Priporočila (smernica 19) izhaja, da je treba sporočene oziroma razkrite informacije nemudoma (brez odlašanja)⁷² raziskati, delodajalci oziroma pristojne institucije, ki so jim bile te informacije sporočene, pa morajo učinkovito ukrepati.⁷³ Žvižgača, ki je interno sporočil informacijo, mora oseba, ki ji je to informacijo sporočil, obvestiti o tem, kar je bilo storjeno na podlagi informacije (smernica 20), države članice pa lahko predvidijo takšno obveznost tudi za pristojne institucije, ki jim je bila sporočena informacija.⁷⁴

⁶⁸ Glej že omenjene zadeve Guja v. Moldova, Heinisch v. Germany ter Bucur and Toma v. Romania.

⁶⁹ Gre za to, ali je oseba imela razumno podlago za to, da je verjela, da je informacija točna.

⁷⁰ Glej Evropsko sodišče za človekove pravice, Informacija o sodni praksi, št. 159 (zadeva Bucur and Toma v. Romania).

⁷¹ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 36.

⁷² Pri tem pa je seveda treba upoštevati razpoložljiva sredstva in to, kakšno dejanje je bilo razkriti.

⁷³ V tej zvezi je primerno, da države članice tudi z določitvijo sankcij (na primer z globo za prekršek) zagotovijo ustrezno ukrepanje delodajalcev in drugih pristojnih. Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 36, 37.

⁷⁴ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 37.

4.6. Zaščita žvižgača

a.) Pogoji za priznanje zaščite

Nacionalni zakoni, pa tudi mednarodni dokumenti kot pogoj za zaščito žvižgačev pogosto zahtevajo, da je bilo razkritje dobroverno (in good faith), da bi se s tem preprečilo širjenje razkritij, s katerimi bi posamezniki želeli nadlegovati delodajalce.⁷⁵ Hkrati pa lahko takšen pogoj pomeni oviro za zaščito žvižgačev. Pogosto imajo žvižgači mešane motive za razkritje informacij – poleg varstva javnega interesa na primer tudi nezadovoljstvo na delovnem mestu; poleg tega je težko oziroma nemogoče ugotoviti pravi motiv. V literaturi je tako najti stališče, da mora biti poudarek na resničnosti razkrite informacije in ne na motivih žvižgača.⁷⁶

Takšna je tudi usmeritev, ki izhaja iz Priporočila (smernica 22). Le-ta določa, da naj države članice zagotovijo zaščito vsem žvižgačem, ki so na podlagi razumnih razlogov verjeli v točnost informacije, ki so jo razkrili, pa čeprav se kasneje izkaže, da so bili v zmoti glede njene pomembnosti ali da se predvidena grožnja javnemu interesu ni uresničila. Zagotovitev zaščite žvižgaču glede na smernico 22 torej ni odvisna od njegovih motivov za razkritje.

Zaščite pa upošteva Priporočilo (smernica 10) ni deležna oseba, ki zavestno in namenoma poroča ali razkrije napačno oziroma zavajajočo informacijo.⁷⁷

b.) Zaščita identitete žvižgača

Kljub zakonski zaščiti žvižgačev pred povračilnimi ukrepi, je za žvižgače pomembna tudi zaupnost,⁷⁸ ki jo svetuje tudi Priporočilo (smernica 18). Gre za to, da oseba ali institucija, ki ji je žvižgač sporočil ali razkril informacijo, ne razkrije žvižgačevega imena, brez njegovega soglasja (razen v primerih, kjer to zahteva zakon).

⁷⁵ Banisar, stran 27.

⁷⁶ Glej v Banisar, stran 27, glej tudi Lewis D., Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?, Journal of Business Ethics, 82/2008, stran 500.

⁷⁷ Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 39.

⁷⁸ Za razliko od anonimnosti, kjer identiteta osebe, ki je informacijo sporočila ali razkrila, ni znana, gre pri zaupnosti za to, da se identiteta osebe ne razkrije. Glej Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 35.

c.) Zaščita pred povračilnimi ukrepi

Žvižgači so izpostavljeni različnim vrstami povračilnih ukrepov, ki so v določeni meri odvisni tudi od pravnega statusa žvižgača pri delodajalcu.⁷⁹ Zato je pomembno, da jim zakonodaja zagotavlja široko zaščito pred vsemi oblikami neposrednih ali posrednih povračilnih ukrepov delodajalca ali oseb, ki delujejo v njegovem imenu.⁸⁰ To izhaja tudi iz Priporočila (smernica 21), ki primeroma navaja povračilne oblike, kot so odpoved pogodbe o zaposlitvi, suspenz, degradacija, izguba možnosti napredovanja, kazenska premestitev, znižanje plače, trpinčenje, nadlegovanje ali druga kaznovalna ali diskriminatorna ravnanja.

Glede na to, da je pogosto težko dokazati vzročno zvezo med določenimi ukrepi delodajalca in delavčevim razkritjem, Priporočilo (smernica 25) predlaga državam članicam določitev obrnjenega dokaznega bremena, podobno kot to določa protidiskriminacijska zakonodaja mnogih držav. Če v postopku, ki se nanaša na ukrep delodajalca delavec izkaže, da je razkril določene informacije, in da je deležen določenih ukrepov delodajalca, se dokazno breme prevlači na delodajalca, ki mora dokazati, da ravnanje ni bilo povezano z žvižgaštvom.⁸¹

Priporočilo prepušča opredelitev načinov za zaščito žvižgačev pred povračilnimi ukrepi državam članicam. Izrecno pa (v smernici 26) izpostavlja nujnost zagotovitve določenih začasnih ukrepov za zaščito žvižgačev (v primeru trajajočih postopkov), kot so sodne odredbe o prepovedi trpinčenja ali začasne odredbe o zadržanju učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Cilj zaščite je žvižgaču zagotoviti prejšnji položaj oziroma mu zagotoviti povračilo škode. V določenih primerih je lahko ustrezna rešitev tudi premestitev.⁸²

Študija G20 iz 2014 med dobrimi praksami navaja zagotovitev zaščite žvižgačev pred kazensko in civilno odgovornostjo,⁸³ Priporočilo (smernica 23) v tej zvezi državam članicam priporoča, naj zagotovijo žvižgačem, da se bodo s skliceva-

⁷⁹ Osebam, ki so zaposlene za določen čas se na primer ne podaljša pogodbeno razmerje; volonterskim pripravnikom se da negativno mnenje, delavcem se zniža plača itd. Glej tudi Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 38.

⁸⁰ Zaščita pred povračilnimi ukrepi mora zajemati tudi predlagane, zagrožene ali poskušane ukrepe; prav tako mora zajemati ukrepe ne le proti žvižgaču, ampak tudi proti njegovim družinskim članom. Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 38, 39.

⁸¹ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 40, Resolucija 1729, točka 6.3.

⁸² Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 40. Glej tudi Resolucijo 1729, točka 6.2.5. Glej G20, 2014, točka 11.

⁸³ Glej stran 3, točka 10.

njem na to, da so informacijo sporočili oziroma razkrili v skladu z zakonodajo, lahko zagovarjali v morebitnih postopkih oziroma se razbremenili civilne, kazenske ali upravne odgovornosti.

Dejstvo, da je žvižgač informacijo razkril javnosti, ne da bi uporabil notranji sistem sporočanja, predviden pri delodajalcu, je v zakonodaji držav članic lahko predvideno kot okoliščina pri odločanju o ukrepih in nivoju zaščite, ki s zagotovi temu žvižgaču (smernica 24). To pa ne pomeni, da lahko delodajalec zaradi tega delavcu odpove pogodbo o zaposlitvi.⁸⁴

5. VARSTVO ŽVIŽGAČEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1. Splošno

V Republiki Sloveniji ni posebnega zakona, ki bi celovito urejal področje zaščite žvižgačev. Prav tako posebne zaščite pred povračilnimi ukrepi žvižgačem ne daje delovna zakonodaja. Tudi v slovenski delovno-pravni teoriji in sodni praksi vprašanje zaščite žvižgačev doslej ni bilo deležno posebne pozornosti. V strokovni pravni literaturi je mogoče najti malo člankov na to temo.⁸⁵

Posebno ureditev zaščite tistih žvižgačev, ki so prijavili koruptivna ravnanja pa vsebuje slovenska protikorupcijska zakonodaja, ki pri tem sledi zahtevam iz mednarodnih dokumentov. Navedena zakonodaja daje pomembno vlogo pri zagotavljanju zaščite prijaviteljev korupcije posebnemu državnemu organu - Komisiji za preprečevanje korupcije (KPK oz. komisija). Kot je mogoče razbrati iz letnih poročil o delu KPK, je v času, odkar velja ta zakonodaja, komisija ukrepala le v nekaj primerih.⁸⁶ Navedena zakonska ureditev, ki jo uvršča-

⁸⁴ Priporočilo in razlagalni memorandum, stran 40.

⁸⁵ Glej na primer Vuksanović I., Poziv za specialno zakonsko ureditev zaščite »žvižgačev«, Pravna praksa 45/2010, strani 8-10.

⁸⁶ Glej Poročila o delu Komisije za preprečevanje korupcije za posamezna leta <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

jo med najustreznejše v Evropski uniji,⁸⁷ se očitno še ni uveljavila v praksi,⁸⁸ kljub aktivnosti KPK⁸⁹ in nevladnih organizacij⁹⁰ pri ozaveščanju javnosti in obravnavi vprašanj, povezanih z zaščito žvižgačev.

5.2. Zaščita žvižgačev po protikorupcijski zakonodaji

Republika Slovenija je leta 2010 sprejela Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK).⁹¹ S tem zakonom, ki »določa ukrepe in metode za okrepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in odpravljanje nasprotja interesov«⁹² je urejeno tudi varstvo oseb, ki prijavijo korupcijo.⁹³ Pomembnost določb III. poglavja, ki se nanašajo na zaščito prijaviteljev izhaja tudi iz njihove uvrstitve takoj za temeljna načela, opredelitev pojmov in poglavje, ki se nanaša na komisijo za preprečevanje korupcije.⁹⁴

Iz 23. člena izhaja, da lahko vsakdo komisiji za preprečevanje korupcije⁹⁵ ali drugemu pristojnemu organu poda *prijavo o koruptivnem ravnanju* v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi jav-

⁸⁷ Kot izhaja iz poročila Transparency International (Whistleblowing in Europe: Legal protection for whistleblowers in the EU, 2013, stran 8), se Slovenija skupaj z Luksemburgom, Romunijo in Veliko Britanijo uvršča v skupino držav z najustreznejšo zakonsko zaščito.

⁸⁸ Ugotovitev o potrebi po ustrezni uveljavitvi zakonodaje v praksi izhaja tudi iz poročila o stanju v Sloveniji, vključenega v poročilo Whistleblowing in Europe, strani 77 in 78. Glej tudi Hüttli T., Lederer S., Whistleblowing in Central Europe, Public Integrity, 3/2013, stran 304.

⁸⁹ Glej spletno stran KPK, na kateri so objavljeni prispevki, predstavljeni na posvetih, ki jih je organizirala KPK. <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>

⁹⁰ Društvo Transparency International Slovenia je pričelo s projektom Spregovori in odprlo Center za zagovorništvo, informiranje in pravno svetovanje prijaviteljem korupcije. Glej <https://spregovori.transparency.si/sl/>

⁹¹ Uradni list RS, št. 45/2010, 26/11 in 43/11.

⁹² Glej 1. člen ZIntPK.

⁹³ Upošteva se 1. točka 4. člena ZIntPK se za korupcijo šteje vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

⁹⁴ Tako tudi Kečanović B, Zaščita posameznika, ogroženega zaradi razkrivanja korupcije, stran 2, dostopno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>

⁹⁵ Gre za samostojen in neodvisen državni organ, ki s svojim delovanjem omejuje korupcijo, krepi pravno državo ter integriteto in transparentnost delovanja družbe. Tako 5. člen ZIntPK.

nega ali zasebnega prava ali o ravnanju fizične osebe, za katero verjame, da ima znake korupcije.

Med zaščitne ukrepe po ZIntPK spada *varovanje identitete prijavitelja*.⁹⁶ Te se ne sme ugotavljati (v primeru, da je prijava anonimna) in ne razkriti,⁹⁷ vendar le v primeru, da komisija oceni, da je prijavitelj podal prijavo v dobri veri oz. je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki v zvezi s prijavo resnični (4. odstavek 23. člena ZIntPK).⁹⁸

ZIntPK poleg prijave korupcije ureja tudi *prijavo neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja* (v 24. členu). Uradna oseba,⁹⁹ ki iz utemeljenih razlogov meni, da se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, lahko takšno ravnanje prijavi pristojni osebi (nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti). Če pristojne osebe ni, če se ta na prijavo pisno ne odzove v petih delovnih dneh ali če je ravno pristojna oseba tista, ki od uradne osebe zahteva nezakonito ali neetično ravnanje, je za prijavo in za postopek z njo pristojna KPK. Pristojna oseba ali KPK na podlagi prijave oceni dejansko stanje, po potrebi izda ustrezna navodila za ravnanje in ukrene, kar je potrebno, da se preprečijo nezakonite ali neetične zahteve ter nastanek škodljivih posledic.¹⁰⁰

V primeru, da delodajalec prijavitelja (korupcije ali neetične, nezakonite zahteve) izpostavi *povračilnim ukrepom* zaradi katerih ta utrpí škodljive posledice, mu ZIntPK daje podlago, da od delodajalca zahteva *povračilo protipravno povzročene škode* (1. odstavek 25. člena ZIntPK).

⁹⁶ V letu 2010 je komisija zaščitila identiteto prijavitelja (določila psevdonom) v 1 primeru, v letu 2011 v 13 primerih, v letu 2012 v 14 primerih, v letu 2013 pa v 10 primerih. Glej Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80.

⁹⁷ O tem, da se podatki oziroma identiteta prijavitelja razkrijejo, lahko odloči samo sodišče, če je to nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih (8. odstavek 23. člena ZIntPK). Sicer pa je ugotavljanje ali razkrivanje prijavitelje identitete opredeljeno kot prekršek in zanj predpisana globa (3. alineja 1. odstavka ter 2. in 6. odstavek 77. člena ZIntPK).

⁹⁸ V primeru, da je podana zlonamerna prijava in niso podani znaki kaznivega dejanja, ZIntPK zanjo določa globo za prekršek (1. alineja 2. odstavka 77. člena ZIntPK). V času delovanja KPK so bile vložene 4 zlonamerne prijave - 2 v letu 2011 in dve v letu 2013 (Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80).

⁹⁹ Uradne osebe so funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Glej 8. točko 4. člena ZIntPK.

¹⁰⁰ Komisija je zaščito uradni osebi nudila v 5 primerih (vse v letu 2012). Glej Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80.

Odgovorna oseba delodajalca, ki prijavitelju povzroči škodljive posledice oziroma ga izpostavi povračilnim ukrepom in delodajalec se poleg tega kaznujeta z globo za prekršek.¹⁰¹

Glede na to, da delavci oziroma javni uslužbenci pogosto težko dokažejo, da so povračilni ukrepi povezani s prijavo korupcije, je v tej zvezi zelo pomembna vloga KPK. Komisija namreč lahko prijaviteljem nudi *pomoč pri ugotavljanju vzročne zveze* med povračilnimi ukrepi in nastalimi škodljivimi posledicami (2. odstavek 25. člena ZIntPK).¹⁰²

V primeru, da komisija med tem postopkom ugotovi obstoj vzročne zveze med prijavo in povračilnimi ukrepi, od delodajalca¹⁰³ *tudi zahteva, da zagotovi takojšnje prenehanje povračilnih ukrepov* (3. odstavek 25. člena ZIntPK).¹⁰⁴

Zelo pomembna je tudi ureditev dokaznega bremena v primeru spora, ki ga prijavitelj sproži zaradi povračilnih ukrepov. Če prijavitelj v primeru spora navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bil zaradi prijave izpostavljen povračilnim ukrepom delodajalca, je *dokazno breme na strani delodajalca* (5. odstavek 25. člena ZIntPK). Delodajalec se torej lahko razbremeni le, če dokaže, da ne gre za povračilne ukrepe oziroma dokaže utemeljenost ukrepov (na primer obstoj utemeljenega razloga za odpoved).

Ker je za prijavitelja delo v njegovem dotedanjem delovnem okolju pogosto zelo težavno, je najučinkovitejši zaščitni ukrep zamenjava delovnega okolja. Zakon to možnost zagotavlja samo prijavitelju, ki je javni uslužbenec. Le-ta lahko zahteva, da se ga *premesti na drugo enakovredno delovno mesto*.¹⁰⁵ Takšno zahtevo lahko poda v primeru, če se povračilni ukrepi nadaljujejo, čeprav je KPK zahtevala njihovo prenehanje, in je nadaljevanje dela na njegovem delovnem mestu nemogoče. Javni uslužbenec zahteva premestitev od svojega delodajalca, in o

¹⁰¹ Tako 7. odstavek 77. člena ZIntPK.

¹⁰² Komisija je takšno pomoč doslej nudila v 4 primerih (v letu 2012). Glej Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80.

¹⁰³ Če slednji tega ne zagotovi, ZIntPK tako za odgovorno osebo delodajalca, kot za delodajalca predpisuje globo za prekršek (8. odstavek 77. člena ZIntPK in 78. člen ZIntPK).

¹⁰⁴ Takšno zahtevo je komisija doslej podala le enkrat (v letu 2011). Glej Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80.

¹⁰⁵ Čeprav zakon tega izrecno ne določa, bo primerna predvsem premestitev v drug organ (na primer iz enega ministrstva na drugo).

tem obvesti KPK.¹⁰⁶ Delodajalec je dolžan zahtevo javnega uslužbenca uresničiti najkasneje v roku 90 dni in o tem obvestiti KPK (4. in 6. odstavek ZIntPK).¹⁰⁷

Ugotoviti je mogoče, da ZIntPK ustrezno ureja zaščito žvižgačev in pri tem upošteva standarde, uveljavljene v mednarodnih dokumentih in drugih zakonodajah, a se nanaša le na prijave določenih ravnanj (korupcije ali neetične, nezakonite zahteve).

5.3. Zaščita žvižgačev v primeru poročanja oziroma razkritja drugih ravnanj

Povračilni ukrepi delodajalcev zoper delavce oziroma javne uslužbenke, ki so razkrili nepravilnosti, do katerih je prišlo pri delodajalcu so lahko različni. Prihaja lahko do groženj, nasilja, nadlegovanja ali trpinčenja žvižgača s strani delodajalca oziroma pri njem zaposlenih oseb. Delodajalci lahko žvižgače obravnavajo manj ugodno od ostalih delavcev v zvezi z odrejanjem dela, razporeditvijo delovnega časa, s plačilom, z napredovanjem, in podobno. Možni so tudi primeri odpovedi pogodbe o zaposlitvi, bodisi z utemeljevanjem katerega od odpovednih razlogov, ki ni povezan z žvižgaštvom (na primer poslovnega razloga) ali v povezavi z njim (na primer izredna odpoved zaradi razkritja informacij javnosti).

Slovenska zakonodaja žvižgačev (razen v primeru razkritja korupcije) posebej ne ščiti pred takšnimi ravnanji in postopki delodajalca. Po določbah delovne zakonodaje, predvsem Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1),¹⁰⁸ ki pri tem sledi zavezujočim mednarodnim dokumentom MOD, EU in Sveta Evrope, pa jim je na enak način kot vsem delavcem in javnim uslužbencem zagotovljeno varstvo pred nedopustnimi ravnanji delodajalcev in pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. V določenem obsegu se to delovno-pravno varstvo

¹⁰⁶ Doslej o takšni zahtevi KPK še ni bila obveščena. Glej Poročilo o delu KPK za leto 2013, stran 80.

¹⁰⁷ Če delodajalec javnega uslužbenca brez utemeljenega razloga ne premesti, se odgovorna oseba delodajalca in delodajalec kaznujeta za prekršek (9. odstavek 77. člena in 78. člen ZIntPK).

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 21/2013. Glede določenih vprašanj je za javne uslužbenke predvidena posebna ureditev v Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/2007 UPB-1, 65/2008).

zagotavlja tudi ekonomsko odvisnim osebam,¹⁰⁹ volonterskim pripravnikom¹¹⁰ in študentom.¹¹¹

ZDR-1 tako v 7. členu določa prepoved nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu, pa tudi povračilnih ukrepov do žrtve in oseb, ki so ji pomagale pri uveljavljanju te prepovedi. Delodajalec je dolžan zagotavljati takšno delovno okolje, v katerem noben delavec ne bo izpostavljen nadlegovanju ali trpinčenju s strani delodajalca, predpostavljenih ali sodelavcev (47. člen ZDR-1), sicer odgovarja odškodninsko,¹¹² pa tudi za prekršek,¹¹³ delavec pa lahko tudi izredno odpove pogodbo o zaposlitvi.¹¹⁴ V primeru spora v zvezi z nadlegovanjem ali trpinčenjem na delovnem mestu, je dokazno breme na strani delodajalca.¹¹⁵

Tako ZDR-1 kot ZJU določata, da lahko delodajalec delavcu oziroma javnemu uslužbencu pogodbo o zaposlitvi odpove le v primeru obstoja zakonsko določenih razlogov in v skladu z določbami zakona (ki se nanašajo na možnost zagovora delavca, na vključitev delavskih predstavnikov, na obliko in vsebino odpovedi ter na njeno vročitev). Dokazno breme je na strani delodajalca.¹¹⁶

Zakonsko so določene tudi okoliščine oziroma ravnanja, ki ne morejo biti utemeljen razlog za odpoved (90. člen ZDR-1). Med njimi je tudi vložitev tožbe ali udeležba v postopku zoper delodajalca zaradi zatrevanja kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja pred arbitražnim, sodnim ali upravnim organom, ki bi jo upoštevaše določbo 5c.) Konvencije MOD, št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, kazalo široko razlagati.

Posebej kaže opozoriti na primere, ko bi delodajalec delavcu odpovedal pogodbo o zaposlitvi (izredno ali redno iz krivdnega razloga) zaradi delavčevega razkritja informacij, pri tem pa bi mu očital kršitev prepovedi škodljivega ravnanja iz 37. člena ZDR-1. V teh primerih se pojavi vprašanje svobode izražanja in njegovo razmerje do zaščite interesov delodajalca, pri tem pa kaže opozoriti na omenjeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

¹⁰⁹ Glej določbo 214. člen ZDR-1.

¹¹⁰ Glej določbo 124. člena ZDR-1.

¹¹¹ Glej 7. odstavek 211. člena ZDR-1.

¹¹² Pri čemer mora biti odmerjena odškodnina dovolj visoka, tako da je učinkovita in da odvrča delodajalca od ponovnih kršitev. Glej 8. člen ZDR-1.

¹¹³ Glej 7. točko 1. odstavka in 4. odstavek 217. člena ZDR-1.

¹¹⁴ Glej zadnjo alinejo prvega odstavka 111. člena ZDR-1.

¹¹⁵ Glej 3. odstavek 47. člena ZDR-1.

¹¹⁶ Glej določbo 84. člena ZDR-1.

Dodatno kaže omeniti, da slovenska zakonodaja, vključno z ZDR-1 (v 6. členu) določa prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov. Delodajalec mora kandidatu za zaposlitev ter delavcu¹¹⁷ zagotavljati enako obravnavo pri zaposlovanju, v delovnem razmerju in ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi, ne glede na različne (v zakonu primeroma navedene) osebne okoliščine. Prepovedani sta neposredna in posredna diskriminacija na podlagi osebnih okoliščin, pa tudi povračilni ukrepi v zvezi z uveljavljenem prepovedi diskriminacije, določeno je dokazno breme delodajalca in opredeljena odvratilna in učinkovita odškodnina. Krog možnih osebnih okoliščin, na podlagi katerih je prepovedana diskriminacija, v zakonu ni zaprt, zato bi se lahko kot takšna okoliščina štel tudi žvižgastvo.¹¹⁸ Na tak način bi bili žvižgači deležni varstva pred vsemi oblikami manj ugodne obravnave z uporabo že razvitih in uveljavljenih protidiskriminacijskih načel in institutov.

6. SKLEPNO

K močnejšemu zavedanju o pomenu žvižgastva kot akta družbene odgovornosti in k odpravljanju strahu pred razkritjem nepravilnosti med drugim prispeva tudi ustrezna pravna ureditev žvižgastva.

Kot izhaja iz Priporočila Sveta Evrope, je pomembno, da zakonodaja celovito ureja žvižgastvo, da spodbuja interno poročanje o nepravilnostih, omogoča ustrezno poročanje preko pristojnih institucij, in da žvižgače učinkovito varuje tako v primeru poročanja kot javnega razkritja.

V situaciji, ko slovenska zakonodaja žvižgače izrecno varuje le v zvezi z razkritjem koruptivnih ravnanj, je za pravni položaj žvižgačev zelo pomembna njihova splošna delovno-pravna zaščita v okviru institutov, kot so prepoved trpinčenja, nadlegovanja, diskriminacije in varstvo pred odpovedjo. Učinkovitost te zaščite pa je v veliki meri odvisna od ustrezne (sodne) razlage in uporabe teh institutov v povezavi z žvižgastvom.

¹¹⁷ Pa tudi javnemu uslužbencu, ekonomsko odvisni osebi, študentu.

¹¹⁸ Priznavanje povračilnih ukrepov za obliko diskriminacije je mogoče najti na primer v angleški sodni praksi in literaturi. Glej Fasterling, Lewis, stran 81 in stran 90; glej tudi McMullen J., Ten years of employment protection for whistleblowers in the UK: a view from the Employment Appeal Tribunal, v Lewis D. (ur.), Lewis D. B., A Global Approach to Public Interest Disclosure, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Northampton, 2010, stran 9.

LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Banisar D., Whistleblowing: International Standards and Developments, to be published in Sandoval I. (ed.), »Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society«. World bank-Institut for social research, UNAM, Washington D.C., 2011, dostopno na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.
- Becker C., Whistleblowing: Anzeigerecht und Anzeigepflicht des Arbeitnehmers in der Privatwirtschaft, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2012.
- Berkowitz A., Tusk C. M., Downes J. I. in Caroline D. S., Whistleblowing, Employee Relations Law Journal, 4/2011, strani 15-32.
- Berthold A., Whistleblowing in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgericht, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2010.
- Fasterling B., Lewis D., Leaks, legislation and freedom of speech: How can the law effectively promote public-interest whistleblowing?, International Labour Review, 1/2014, strani 71-92.
- Hüttl T., Lederer S., Whistleblowing in Central Europe, Public Integrity, 3/2013, strani 283-306.
- Kečanović B., Zaščita posameznika, ogroženega zaradi razkrivanja korupcije, stran 2, dostopno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>.
- Latimer P., Brown J., Whistleblower laws: International best practice, University of New South Wales Law Journal, 3/2008, strani 766-794.
- Lewis D., Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?, Journal of Business Ethics, 82/2008, strani 497-507.
- Lewis D., Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?, Business Ethics: A European Review, 1/2011, strani 71-87.
- Lewis D. B. (ur.), A Global Approach to Public Interest Disclosure, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Northampton, 2010.
- Vuksanović I., Poziv za posebno zakonsko ureditev zaščite »žvižgačev«, Pravna praksa 45/2010, strani 8-10.
- Civilnopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope, Uradni list RS - MP, št. 8/2003 z dne 11.4.2003.
- Konvencija Združenih narodov proti korupciji, Uradni list RS - MP, št. 5/2008 z dne 4.3.2008.
- Resolucija št. 1729 o zaščiti žvižgačev (2010), sprejeta s strani Parlamentarne skupščine Sveta Evrope.
- Priporočilo 1916 (2010) o zaščiti žvižgačev (2010), sprejeto s strani Parlamentarne skupščine Sveta Evrope.
- Priporočilo CM/Rec(2014)7 o zaščiti žvižgačev, sprejeto s strani Odbora ministrov Sveta Evrope.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Uradni list RS, št. 45/2010, 26/11 in 43/11.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/2013.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 63/2007 UPB-1, 65/2008.

- G20 Anti-Corruption Action plan, Protection of Whistleblowers, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, 2011 (citirano kot G20, 2011 oziroma G20 Priročnik, 2011).
- Komisija za preprečevanje korupcije, Letno poročilo 2013, dostopno na:
- <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>.
- <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>.
- ILO Thesaurus 2010, na <http://www.ilo.org/thesaurus/default.asp>.
- International principles for whistleblower legislation, Transparency International, 2013.
- Evropsko sodišče za človekove pravice, Informacija o sodni praksi, št. 159 (zadeva Bucur and Toma v. Romania)
- <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-7395#%7B%22itemid%3A%22%3A%22002-7395%22%7D%7D>
- Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30. april 2014 and explanatory memorandum, Council of Europe, oktober 2014 (citirano kot Priporočilo in razlagalni memorandum).
- Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013, dostopno na:
- http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.
- Wolfe S., Worth M., Dreyfus S., Brown A. J., Whistleblower Protection Laws in G20 Countries, Priorities for Action, Final Report, september 2014 (citirano kot G20, 2014).

LABOUR LAW PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

Darja Senčur Peček*

SUMMARY

Whistleblowing is defined as the conduct of a worker or public servant who discloses illegal, corruptive, harmful or dangerous conduct of their employer to the respective authorities. By doing so they are subjected to retaliation by the employer. The paper addresses the issue of protection of those workers and public servants – the so called whistleblowers. It further presents the international framework as well as the solutions in some other legal systems which provide protection to whistleblowers either by special legislation or within the labour law legislation, or by the recognition of fundamental human rights and freedoms, especially freedom of speech.

Special attention is paid to the Slovenian legal order. While in the case they report corruption, workers and even to a larger extend civil servants are protected by the provisions of the Integrity and Prevention of Corruption Act, they are only protected by general rules of the labour legislation, in case of other mentioned practices they report, i.e. those relating to protection from discrimination, harassment and bullying, unlawful termination of employment and tort liability of the employer.

Considering the legal regulations, the practice of the Committee for Prevention of Corruption and the respective case-law, the authoress explains her views on the adequacy of the protection of the whistleblowers in the Republic of Slovenia and exposes some critical issues regarding possible solutions.

* Darja Senčur Peček, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.
darja.sencur-pecek@um.si