



Bruselj, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

Krepitev zaščite žvižgačev na ravni EU

1. Uvod

Odmevni škandali v zadnjih letih in mesecih, ki segajo od razkritij LuxLeaks do panamskih in rajskih dokumentov, afere Dieselgate ali razkritij glede podjetja Cambridge Analytica, so našo pozornost usmerili v to, kako lahko nepravilno ravnanje v organizacijah ali podjetjih v javnem in zasebnem sektorju resno škoduje javnemu interesu. V številnih primerih so bili ti škandali ter škoda, storjena okolju, javnemu zdravju in varnosti ter nacionalnim ali evropskim javnim financam, razkriti zaradi ljudi, ki so spregovorili, ko so se pri svojem delu srečali z nepravilnim ravnanjem. Ti „žvižgači“ pogosto postavijo na kocko svojo kariero in vire preživetja, v nekaterih primerih pa utrpijo resne in dolgotrajne finančne, zdravstvene in osebne posledice ter posledice za svoj ugled. Pri preprečevanju nepravilnega ravnanja in zaščiti javnega interesa je ključni element ustrezna zaščita ljudi, ki spregovorijo.

Žvižgači so tudi ključni vir za preiskovalno novinarstvo. Če se njihovim pomislekom o nepravilnem ravnanju ne nameni pozornost, se pogosto obrnejo na novinarje, saj jim ne preostane drugega, kot da zadevo spravijo v javnost. Da bi se zaščitila vloga psa čuvaja, ki jo ima v demokratični družbi preiskovalno novinarstvo, ni treba le varovati zaupnosti virov, temveč tudi zaščititi žvižgače pred povračilnimi ukrepi, če je njihova identiteta razkrita.

Komisija v zvezi s tem določa okvir politike za okrepitev zaščite žvižgačev na ravni EU in predlaga „direktivo o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitev prava Unije“¹. Pri tem se opira na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice o pravici do svobode izražanja in na Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev iz leta 2014², v katerem so določena načela za usmerjanje držav pri uvajanju ali pregledovanju pravil za žvižgače, ki prijavijo ali razkrijejo informacije o grožnjah ali škodi za javni interes³. Ta načela obsegajo bistvene elemente za učinkovita in uravnotežena pravila, s katerimi se zaščitijo resnični žvižgači, hkrati pa zagotavljajo zaščitne ukrepe in pravna sredstva za osebe, ki jim je bila z netočnimi ali zlonamernimi prijavami povzročena škoda⁴.

Več držav članic EU je v zadnjih letih prevzelo nekatere od teh standardov. Nekatere države članice imajo vzpostavljeno obsežno zakonodajo⁵, druge ponujajo le sektorsko zaščito, na primer pri boju proti korupciji ali samo za javni sektor. Nekatere države članice razmišljajo o novi zakonodaji, s katero bi se uvedla ali okrepila zaščita žvižgačev.

Elementi zaščite žvižgačev so že bili uvedeni v posebne instrumente EU na področjih, kot so finančne storitve, varnost prometa in varstvo okolja, na katerih je bilo nujno zagotoviti

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5.

³ Glej tudi Resolucijo parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 2170 (2017) z naslovom „Promoting integrity in governance to tackle political corruption“ (Spodbujanje integritete pri upravljanju za boj proti politični korupciji): <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en>, in Resolucijo št. 2060 (2015) z naslovom „Improving the protection of whistle-blowers“ (Izboljšanje zaščite žvižgačev): <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>.

⁴ Standardi zaščite žvižgačev so nadalje določeni v mednarodnih instrumentih, kot so Konvencija ZN proti korupciji iz leta 2004, katere pogodbenice so EU in vse njene države članice, ter Civilnoppravna in Kazenskoppravna konvencija ZN o korupciji iz leta 1999.

⁵ Francija, Irska, Italija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Švedska, Slovaška in Združeno kraljestvo.

pravilno izvajanje prava Unije. Z direktivo o poslovnih skrivnostih⁶ so žvižgači, ki zaradi zaščite javnega interesa razkrijejo poslovno skrivnost, zaščiteni tako, da so izvzeti iz odgovornosti.

Na splošno je zaščita žvižgačev, ki je po EU trenutno na voljo, razdrobljena po državah članicah in neenotna po področjih. Nedavni škandali s čezmejnimi vplivom, ki so bili razkriti po zaslugi žvižgačev, kažejo ne samo, da lahko nezadostna zaščita v eni državi negativno vpliva na delovanje politik EU v njej, ampak tudi, da se lahko njeni učinki prelijejo v druge države in EU kot celoto.

Po podatkih posebne raziskave Eurobarometra o korupciji iz leta 2017⁷ je približno eden od treh Evropejcev (29 %) menil, da ljudje morda ne prijavijo korupcije zato, ker prijavitelji niso deležni zaščite. V javnem posvetovanju Komisije iz leta 2017⁸ je bil kot najpogostejši razlog, zaradi katerega delavci nepravilnega ravnanja ne prijavijo, naveden strah pred pravnimi in finančnimi posledicami.

Strah pred povračilnimi ukrepi je pogosto zelo utemeljen. Raziskava Global Business Ethics iz leta 2016⁹, ki je zajela več kot 10 000 delavcev v javnem, zasebnem in neprofitnem sektorju v 13 državah, je pokazala, da je 33 % delavcev opazilo kršitev, 59 % jih je kršitev prijavilo, 36 % pa jih je bilo žrtev povračilnih ukrepov.

Iz posebne raziskave Eurobarometra št. 470 je razvidno nezaupanje v koristnost prijavljanja, dva najpomembnejša razloga, da se korupcija ne prijavlja, pa sta bila: (i) težko je kar koli dokazati (45 %) in (ii) odgovorni ne bodo kaznovani, tudi če so na voljo dokazi (32 %).

Poleg tega morebitni žvižgači, ki so priča nezakonitim dejavnostim in se jih ne bojijo prijaviti, tega morda ne storijo preprosto zato, ker ne vedo, komu in kako jih prijaviti. V posebni raziskavi Eurobarometra o korupciji iz leta 2017 je 49 % sodelujočih navedlo, da ne bi vedeli, komu prijaviti korupcijo, če bi jo doživeli ali bi ji bili priča. Le 15 % vseh sodelujočih v posvetovanju Komisije je vedelo, da v njihovi državi obstajajo pravila o zaščiti žvižgačev.

K nezadostnemu prijavljanju prispevajo tudi družbeno-kulturni dejavniki, zlasti globoko zakoreninjeno negativno družbeno dojemanje žvižgačev¹⁰. Tretji najpogosteje navedeni razlog v posvetovanju Komisije v zvezi s tem, zakaj delavci ne prijavijo nepravilnih ravnanj, je bil strah pred slabim ugledom.

Institucije EU in številni deležniki že nekaj časa pozivajo k močnejši zaščiti žvižgačev na ravni EU. Evropski parlament¹¹ je januarja in oktobra 2017 pozval Komisijo, naj do konca

⁶ Direktiva (EU) 2016/943 z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem (UL L 157, str. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/sl/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG.

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity (Merjenje tveganja in spodbujanje integritete na delovnem mestu): http://www.boeingssuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Global Business Ethics Survey financira industrija.

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU (Prijavljanje nepravilnosti v Evropi: pravna zaščita za žvižgače v EU).

¹¹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkrivanjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravnajo v javnem interesu (2016/2224(INI)) oziroma Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. februarja 2017 o vlogi prijaviteljev nepravilnosti pri varovanju finančnih interesov EU (2016/2055(INI)).

leta 2017 predstavi horizontalni zakonodajni predlog za zagotovitev visoke ravni zaščite žvižgačev v EU v javnem in zasebnem sektorju ter v nacionalnih institucijah in institucijah EU. Svet je v svojih sklepih o davčni preglednosti z dne 11. oktobra 2016¹² Komisijo spodbudil, naj prouči možnosti za prihodnje ukrepe na ravni EU. Organizacije civilne družbe in sindikati so vztrajno pozivali k oblikovanju zakonodaje za vso EU, s katero bi se zaščitili žvižgači, ki delujejo v javnem interesu¹³.

2. Dodana vrednost zaščite žvižgačev na ravni EU

Komisija je v skladu z zavezo predsednika Junckerja v pismu o nameri, ki dopolnjuje njegov govor o stanju v Uniji iz leta 2016¹⁴, ocenila možnosti za nadaljnje ukrepe za zaščito žvižgačev na ravni EU.

Krepitev izvajanja prava EU in varstvo svobode izražanja

Ocena Komisije kaže, da izvajanje pravil EU ovirajo obstoječe vrzeli in neenotne ravni zaščite žvižgačev. Žvižgači so lahko ključnega pomena na področjih, na katerih je kršitve prava Unije pogosto težko odkriti. Če se zagotovi, da se žvižgači počutijo varne prijaviti nepravilnosti, se lahko kršitve prava Unije, ki bi sicer lahko povzročile resno škodo javnemu interesu, učinkovito odkrivajo, preiskujejo in preganjajo.

Veljavna pravila EU o zaščiti žvižgačev so bila razvita kot odziv na škandale in na pomanjkljivosti, ki so se začele pojavljati pri izvajanju pravil v posameznih sektorjih. EU je na primer po finančni krizi, ki je razkrila resne pomanjkljivosti pri izvajanju pravil EU, ukrepala in zaščitila žvižgače v sektorju finančnih storitev¹⁵. Iz ocene Komisije je razvidno, da je zdaj čas za proaktivno ukrepanje in da je treba zaščito žvižgačev uporabiti kot sistemski del izvajanja prava Unije, in sicer ne le na področjih, na katerih je resna škoda za javni interes že nastala, temveč tudi v smislu preventive.

Z okrepitvijo zaščite žvižgačev se uveljavlja zaveza Komisije o večji osredotočenosti na izvajanje predpisov, da bi se tako uresničili cilji splošnega interesa, kot je določeno v njenem sporočilu iz leta 2016 z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“¹⁶. Boljša zaščita žvižgačev lahko s preprečevanjem resnih tveganj za javni interes, ki se lahko razširijo tudi čez nacionalne meje, koristi vsakodnevemu življenju in blaginji vseh Evropejcev. Poleg tega se je v posvetovanju Komisije pokazala zelo močna podpora pravno zavezujočim minimalnim standardom za zaščito žvižgačev v pravu Unije, zlasti pri boju proti goljufijam, korupciji, davčni utaji in izogibanju davkom ter pri varstvu okolja, javnem zdravju in varnosti.

¹² <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>.

¹³ Kot so organizacija Transparency International, Evropska zveza sindikatov javnih uslužbencev in Evropska zveza novinarjev. Peticijo sveta Eurocadres je podpisalo več kot 81 000 podpisnikov in podprlo več kot 80 relevantnih organizacij: <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_sl. Ta zaveza je bila ponovno potrjena v delovnih programih Komisije za leti 2017 in 2018: https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_en, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf.

¹⁵ Sporočilo z dne 8. decembra 2010 z naslovom „Krepitev sistemov sankcij v sektorju finančnih storitev“ (COM(2010) 716 final).

¹⁶ 2017/C 18/02.

Poleg tega močna zaščita žvižgačev na ravni EU varuje pravico do svobode izražanja in medijsko svobodo iz člena 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Z njo se uresničujejo zaveze Komisije na podlagi drugega letnega kolokvija o temeljnih pravicah z naslovom „Medijski pluralizem in demokracija“ iz novembra 2016¹⁷. Žvižgači bodo bolj pripravljeni govoriti z preiskovalnimi novinarji, če bodo zaščiteni pred povračilnimi ukrepi in jim bo zagotovljena pravna varnost, ki jo potrebujejo za informirano odločitev ob popolnem zavedanju svojih pravic in obveznosti.

Boljša zaščita finančnih interesov EU

Če se bo žvižgačem zagotovila močna zaščita, širša od tiste, ki se že priznava uslužbencem EU, bo goljufije, korupcijo, poklicno malomarnost in druge nezakonite dejavnosti, ki vplivajo na finančne interese EU, lažje odkrivati in preprečevati ter odvracati od njih, s tem pa se bo okrepil ustrezeni sistem izvajanja. Ta sistem trenutno temelji na delu nacionalnih organov in Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). V prihodnosti bo okrepljen z Evropskim javnim tožilstvom (EJT), ki bo preiskovalo in preganjalo kazniva dejanja, ki vplivajo na proračun EU.

Uslužbencem v institucijah in organih EU se zagotavlja zaščita za žvižgače v skladu s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije. Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije so bili leta 2004 spremenjeni z Uredbo Komisije (EC, Euratom) št. 723/2004¹⁸, da bi se med drugim vzpostavili postopki za prijavo morebitnih goljufij, korupcije ali resnih nepravilnosti ter da bi se uslužbencem EU, ki kršitve prijavijo, zagotovila zaščita pred negativnimi posledicami.

Prispevek k poštenemu in dobro delujočemu enotnemu trgu

Z zanesljivo zaščito žvižgačev se lahko na več načinov prispeva k delovanju enotnega trga.

Žvižgači lahko pomagajo pri odpravljanju nezadostnega izvajanja pravil o javnem naročanju s strani nacionalnih organov in izvajalcev gospodarskih javnih služb¹⁹. To pa lahko poveča organizacijsko integriteto in odgovornost v javnem in zasebnem sektorju ter pomaga pri preprečevanju in odkrivanju korupcije in drugega nepravilnega ravnanja. Nerazkrita korupcija zlasti povzroča izgubo prihodkov in proračunskih sredstev ter s tem onemogoča učinkovito zagotavljanje javnih storitev. Prav tako izkrivlja javne naložbe ter z ustvarjanjem poslovne negotovosti, upočasnjuje postopkov in ustvarjanjem dodatnih stroškov upočasnjuje gospodarsko rast²⁰.

Zaščita žvižgačev bo prispevala tudi k enakim konkurenčnim pogojem, ki so potrebni za pravilno delovanje enotnega trga in poslovanje podjetij v zdravem konkurenčnem okolju. Z

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

¹⁸ Uredba Sveta (EC, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti (UL L 124, 27.4.2004, str. 1; glej člen 22a, 22b in 22c).

¹⁹ V študiji za Komisijo iz leta 2017 so bile izgubljene morebitne koristi zaradi nezadostne zaščite žvižgačev ocenjene na 5,8–9,6 milijarde EUR letno za EU kot celoto; Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Ocena gospodarskih koristi zaščite žvižgačev pri javnem naročanju): <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf.

uvodbo močnih pravil za zaščito žvižgačev se lahko izboljša sposobnost podjetij za zgodnje odkrivanje in prijavljanje poklicne malomarnosti ter prepreči nadaljnja gospodarska škoda in škoda za njihov ugled.

Da bi se odkrile kršitve konkurenčnega prava Unije, vključno s pravili o državni pomoči, so bistvene notranje informacije. Z njimi bi se zaščitilo učinkovito delovanje trgov Unije, omogočili enaki konkurenčni pogoji za podjetja in zagotovile koristi za potrošnike. Na področju pravil konkurence, ki se uporabljajo za podjetja, bo zaščita žvižgačev prispevala k programu prizanesljivosti EU, ki podjetjem, udeleženi v kartelu, ki sama prijavijo kartel in posredujejo dokazna sredstva, ponuja popolno imuniteto pred globami ali pa znižanje glob. Ta program je bil leta 2017 okrepljen s: (i) predlagano direktivo o krepitvi vloge nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje izvajali pravila konkurence (v direktivi je predvidena določena oblika zaščite za zaposlene v podjetju, ki kot prvo sodeluje v preiskavah²¹), ter (ii) spletnim orodjem, s katerim je lahko Komisija anonimno opozorjena na kršitve protimonopolnega prava²². Če se kršitve pravil o državni pomoči prijavljajo, se zmanjša tveganje, da bi se s subvencijami izkrivljala konkurenca na enotnem trgu. Vloga žvižgačev je lahko zlasti pomembna pri prijavljanju nezakonito dodeljene pomoči ter obveščanju o tem, da je na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni prišlo do zlorabe pomoči.

Zaščita žvižgačev lahko s krepitvijo preglednosti gospodarskih družb, njihove družbene odgovornosti ter finančne in nefinančne uspešnosti dopolnjuje ukrepe za povečanje preglednosti poslovanja na področju socialnih in okoljskih zadev²³ ter prispeva k cilju Komisije, povezanemu z razvojem splošne in celovite strategije EU o vzdržnem financiranju, kot je opisano v njenem akcijskem načrtu za okolju prijaznejše in čistejše gospodarstvo²⁴.

Z učinkovito zaščito žvižgačev se lahko podpre agenda Komisije za pravičnejšo obdavčitev v EU, kot je opisano v sporočilu, ki se odziva na škandal v zvezi s panamskimi dokumenti²⁵. Žvižgači lahko javnim organom bistveno pomagajo pri opredelitvi davčnih konceptov, ki vodijo do davčne utaje ali izogibanja davkom in s tem ustvarjajo nepošteno davčno konkurenco ter povzročajo izgubo davčnih prihodkov za države članice in splošni proračun EU. S tem se dopolnjujejo nedavne pobude EU za boljšo preglednost na različnih področjih politik in za boljšo izmenjavo davčnih informacij, kot so: (i) nova pravila o davčnih stališčih²⁶, (ii) predlog, s katerim se od davčnih posrednikov, kot so davčni svetovalci, računovodje, banke in pravniki, zahteva, naj davčnim upravam razkrijejo sheme davčnega načrtovanja²⁷, ter (iii) nova pravila, s katerimi se od velikih multinacionalnih podjetij zahteva,

²¹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. marca 2017 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje izvajali pravila konkurence in zagotavljali pravilno delovanje notranjega trga (COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_sl.htm.

²³ Direktiva 2013/34/EU z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij (UL L 182, str. 19) ter sporočilo z naslovom „Smernice za nefinančno poročanje“ (UL C 215, 2017, str. 1).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>.

²⁵ Sporočilo z dne 5. julija 2016 o nadaljnjih ukrepih za povečanje preglednosti in boj proti davčnim utajam in izogibanju davkom (COM(2016) 451).

²⁶ Direktiva Sveta (EU) 2015/2376 z dne 8. decembra 2015 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčenja (UL L 332, str. 1).

²⁷ Predlog direktive o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave informacij na področju obdavčenja v zvezi s čezmejnimi aranžmaji, o katerih se poroča (COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS)), o katerem je bilo 13. marca 2018 doseženo politično soglasje.

da davčnim upravam sporočijo podatke o tem, kje ustvarijo dobiček in kje plačujejo davke²⁸. S tem se dopolnjujejo tudi: (i) predlagana okrepitev pravil o preprečevanju pranja denarja, ki zagotavlja, da imajo davčni organi dostop do bistvenih informacij, s katerimi lahko preprečijo davčne utaje in izogibanje davkom prek offshore skladov²⁹, ter (ii) obsežnejša prizadevanja za oblikovanje pravičnejšega okolja za obdavčitev dohodkov pravnih oseb v EU³⁰.

Če so na področjih, kot so varnost proizvodov, javno zdravje in varstvo potrošnikov, varnost prometa, varstvo okolja, jedrska varnost, varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali, varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov, žvižgači močno zaščiteni, bo to prispevalo k učinkovitemu izvajanju vrste nadaljnjih politik, ki neposredno vplivajo na dokončno vzpostavitev enotnega trga ter s tem tudi na vsakodnevna življenja in blaginjo vseh Evropejcev.

S skupno visoko ravno zaščite ljudi, ki pri svojem delu prijavijo kršitve pravil EU, se bo v skladu s cilji Komisije, ki se poskušajo doseči zlasti z evropskim stebrom socialnih pravic, povečala zaščita delavcev, vključno z njihovim zdravjem in varnostjo³¹. Zaščita bo obsegala vse tiste, ki jim, če spregovorijo, grozijo povračilni ukrepi, povezani z delom, vključno z zaposlenimi, samozaposlenimi osebami, samostojnimi delavci, izvajalci in dobavitelji ter prostovoljci in neplačanimi pripravniki. Zaščita bo zagotovljena tudi žvižgačem v čezmejnih primerih, pri katerih zaradi sedanjih razlik med nacionalnimi pravili obstaja tveganje, da bodo spregledani in deležni povračilnih ukrepov, ker so hoteli zaščititi javni interes.

Na splošno bi kulturi na delovnem mestu koristilo, če bi bili na voljo učinkoviti kanali za prijave žvižgačev in če bi morebitni žvižgači imeli zagotovilo, da je varno in sprejemljivo, če spregovorijo. Pravila o zaščiti žvižgačev bi bila vzporedna z obstoječimi pravili EU (i) o enaki obravnavi, ki ščitijo pred viktimizacijo kot posledico bodisi pritožbe bodisi postopkov za zagotavljanje skladnosti s tem načelom³², in pravili (ii) o zaščiti pred nadlegovanjem ter o varnosti in zdravju pri delu³³, na podlagi katerih so delavci upravičeni, da pri pristojnih

²⁸ Predlog direktive z dne 12. aprila 2016 o spremembi Direktive 2013/34/EU v zvezi z obveznostjo nekaterih podjetij in podružnic glede razkritja davčnih informacij v zvezi z dohodki (COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD)).

²⁹ Predlog direktive o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in spremembi Direktive 2009/101/ES (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD)).

³⁰ Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (kot je bila spremenjena), Predlog direktive o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (COM(2016) 683 final – 2016/0336) in Predlog direktive o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (COM(2016) 685 final – 2016/0337).

³¹ Zlasti načeli 5 (varna in prilagodljiva zaposlitev) in 7b (zaščita v primeru odpovedi), https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sl.

³² Direktiva 2006/54/ES z dne 5. junija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (prenovitev), Direktiva 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, Direktiva 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, Direktiva 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost.

³³ Direktiva 89/391/ES z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL L 183, 29.6.1989, str. 1), avtonomna okvirna sporazuma o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu, ki so ga evropski socialni partnerji podpisali 26. aprila 2007, ter o stresu, povezanim z delom, ki je bil podpisan 8. oktobra 2004.

nacionalnih organih vložijo prijavo, če menijo, da sprejeti ukrepi niso ustrezni za zagotovitev varnosti in zdravja pri delu, in zaradi take prijave ne smejo biti v slabšem položaju.

3. Okvir za učinkovito zaščito žvižgačev v EU

V predlogu direktive Komisije so določeni minimalni standardi za zaščito žvižgačev na področjih, ki imajo jasno razsežnost EU in na katerih je vpliv na izvajanje najmočnejši. Da bi se izboljšalo izvajanje prava Unije, je treba žvižgače učinkovito zaščititi na tistih področjih, na katerih:

- lahko kršitve prava EU povzročijo resno škodo javnemu interesu;
- je bila opredeljena potreba po okrepitvi izvajanja in
- so žvižgači v privilegiranem položaju za razkrivanje kršitev.

Predlog je zato osredotočen na žvižgače, ki prijavijo protizakonite dejavnosti ali kršitve prava Unije na naslednjih področjih: (i) javno naročanje, (ii) finančne storitve ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, (iii) varnost proizvodov, (iv) varnost prometa, (v) varstvo okolja, (vi) jedrska varnost, (vii) varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali, (viii) javno zdravje, (ix) varstvo potrošnikov, (x) varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov. Poleg tega se predlog uporablja za kršitve pravil konkurence Unije, za kršitve, ki škodijo finančnim interesom EU, in za kršitve pravil ali ureditev o davku od dohodkov pravnih oseb z namenom pridobiti davčno ugodnost, saj so te kršitve v nasprotju s samim ciljem ali namenom veljavne zakonodaje o obdavčitvi dohodkov pravnih oseb in torej negativno vplivajo na pravilno delovanje notranjega trga.

Da bi področje uporabe direktive vedno upoštevalo najnovejši razvoj dogodkov, bo Komisija posebno pozornost namenila morebitni potrebi, da se v vsakem prihodnjem aktu Unije, v katerem ima zaščita žvižgačev pomembno vlogo ali lahko prispeva k učinkovitemu izvajanju, področje uporabe direktive razširi na druga področja ali pravne akte Unije. To se bo upoštevalo tudi, ko bo Komisija poročala o izvajanju direktive.

Minimalni standardi v predlagani direktivi so namenjeni zagotavljanju dosledno visoke ravni zaščite žvižgačev po vsej EU. Z njimi se poskuša zagotoviti, da:

- imajo morebitni žvižgači na voljo jasne kanale za prijavo znotraj organizacije ali zunaj nje (tj. zunanjemu organu);
- se lahko, kadar taki kanali niso na voljo ali ni mogoče upravičeno pričakovati, da bodo pravilno delovali, morebitni žvižgači zatečejo k javnem razkritju nepravilnosti;
- morajo pristojni organi skrbno spremljati prejete prijave in žvižgačem zagotavljati povratne informacije;
- so različne oblike povračilnih ukrepov prepovedane in se kaznujejo;
- imajo žvižgači, ki postanejo žrtev povračilnih ukrepov, na voljo lahko dostopno brezplačno svetovanje in ustrezna pravna sredstva, na primer vmesne ukrepe za zaustavitev povračilnega ukrepa, ki se že izvaja, kot je trpinčenje na delovnem mestu, ali za preprečitev odpovedi, dokler se ne konča morebiti dolgotrajen sodni postopek, ter obrnjeno dokazno breme, tako da mora oseba, ki ukrepa proti žvižgaču, dokazati, da se ne maščuje za dejanje prijave nepravilnosti.

S temi minimalnimi standardi se zagotavljajo tudi zaščitni ukrepi za:

- zaščito odgovornega prijavljanja nepravilnosti, ki je resnično namenjeno zaščititi javnega interesa;

- proaktivno odvrčanje od zlonamernih prijav nepravilnosti in preprečevanje povzročanja neupravičene škode za ugled;
- popolno spoštovanje pravic do obrambe oseb, na katere se nanašajo prijave.

Zlasti:

- so žvižgači upravičeni do zaščite, če so lahko utemeljeno domnevali, da so bile informacije, ki so jih prijavili, v času prijave resnične;
- morajo žvižgači na splošno najprej uporabiti notranje kanale; če ti kanali ne delujejo ali ni mogoče upravičeno pričakovati, da bodo delovali, ker bi na primer njihova uporaba ogrozila učinkovitost preiskovalnih ukrepov pristojnih organov, lahko zadevo prijavijo tem organom, nato pa informacije razkrijejo javnosti/medijem, če ni sprejet noben ustrezen ukrep ali če obstajajo posebne okoliščine, kot je neposredna ali očitna nevarnost za javni interes;
- države članice zagotavljajo sorazmerne sankcije, ki odvrčajo od zlonamernih ali nepoštenih prijav ali razkritij;
- morajo biti osebam, na katere se nanašajo prijave, v celoti zagotovljene domneva nedolžnosti, pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravica do obrambe.

Podpora in drugi ukrepi na ravni EU

Komisija poleg minimalnih standardov iz predlagane direktive podpira pristop, da se žvižgači učinkovito zaščitijo tudi z drugimi ukrepi.

Trenutno v okviru svojih ukrepov za zaščito novinarjev in svobode medijev ter na pobudo Evropskega parlamenta sofinancira projekte, ki jih upravlja evropsko središče za svobodo tiska in medijev. Projekti zagotavljajo praktično in pravno pomoč za ogrožene novinarje ter usposabljanje na področju digitalne samoobrambe za novinarje. Od februarja 2018 je vanje vključena shema financiranja za čezmejne preiskovalne novinarje³⁴. Komisija financira tudi projekt spremljanja medijskega pluralizma, s katerim se na podlagi kazalnikov, kot so varstvo svobode izražanja, novinarski standardi in zaščita novinarjev, merijo tveganja za pluralizem medijev v EU³⁵.

Komisija je poleg tega s svojim programom za izmenjavo izkušenj na področju boja proti korupciji³⁶ olajševala izmenjavo dobre prakse po vsej EU ter financirala projekte, ki žvižgačem omogočajo, da so bolj obveščeni o svojih pravnih pravicah in obveznostih, da pridobijo dostop do varnih in zanesljivih kanalov za prijavo nepravilnega ravnanja ter da prejmejo ustrezno organizacijsko podporo. Ena od prioritet trenutnega razpisa za zbiranje predlogov v okviru „Sklada za notranjo varnost – policija“ na temo preprečevanja korupcije je na primer spodbujati orodja za civilni nadzor in preiskovalno novinarstvo ter orodja, ki

³⁴ Evropskemu središču za svobodo tiska in medijev je bil za izvajanje teh dejavnosti dodeljen 1 milijon EUR v okviru pripravljalnega ukrepa Parlamenta o čezmejnem preiskovalnem novinarstvu. Projekt se je začel izvajati 1. februarja 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

žvižgačem pomagajo s tehnično in pravno pomočjo³⁷. Prav tako bo Komisija v okviru evropskega semestra še naprej spremljala prizadevanja držav članic v boju proti korupciji, vključno z zaščito žvižgačev.

Komisija meni, da ima Evropska mreža varuhov človekovih pravic pomembno vlogo v okviru njene strategije za učinkovito izvajanje predpisov EU³⁸. To mrežo, ki združuje nacionalne in regionalne varuhe človekovih pravic, koordinira Evropski varuh človekovih pravic, namenjena pa je spodbujanju dobrega javnega upravljanja pri nacionalni uporabi prava EU. Člani te mreže bi lahko v skladu s svojimi pristojnostmi obravnavali pritožbe v zvezi z nepravilnostmi zaradi opustitve ukrepanja na podlagi prijav žvižgačev, in sicer ko prijave žvižgačev niso podlaga za ustrezno preiskavo in nadaljnje ukrepe na nacionalni ravni. Evropski varuh človekovih pravic bi lahko pripravil poročilo o informacijah, ki mu jih lahko zagotovijo člani mreže v zvezi z dejavnostmi in poizvedbami o zaščiti žvižgačev, ter ga posredoval Komisiji in Parlamentu.

Komisija bo za zagotovitev čim večje skladnosti države članice podprla tudi pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo. Dvostransko se bo srečevala z organi držav članic, da bi razpravljala o vprašanjih, ki se pojavljajo na nacionalni ravni, in zagotovila platformo, v okviru katere lahko zadevni organi izmenjavajo informacije o prenosu v nacionalno zakonodajo ter izkušnje in strokovno znanje.

4. Ukrepi držav članic

V smeri celovite zaščite žvižgačev v državah članicah

Zaščita žvižgačev prinaša dodano vrednost v smislu boljšega izvajanja prava EU na določenih področjih, vendar so njene koristi za zaščito javnega interesa širše in presegajo področje prava EU. Zato so številne države članice uvedle nacionalne okvire za zaščito žvižgačev. Za učinkovit in celovit pristop k zaščiti žvižgačev sta potrebna pravna varnost in skladen pristop do, na primer, boja proti goljufijam, korupciji in drugim protizakonitim dejavnostim, ki vplivajo na javne proračune, vključno z nacionalnimi sredstvi. Komisija države članice spodbuja, naj že pred sprejetjem predlagane direktive uporabljajo načela iz že omenjenega priporočila Sveta Evrope in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice o pravici do svobode izražanja. To se lahko skupaj z načeli iz predlagane direktive uporablja kot skupni okvir za tiste države članice, ki nameravajo na splošno zagotoviti dosledno učinkovito zaščito žvižgačev tudi na drugih področjih poleg tistih, ki jih pokriva predlog.

Celovita in skladna nacionalna pravila o zaščiti žvižgačev prinašajo vrsto koristi:

- povečujejo odgovornost, preglednost in dobro upravljanje ter pomagajo pri boju proti korupciji;
- koristijo naložbenemu okolju in krepijo zaupanje v javne ustanove,
- državljanom zagotavljajo potrebno jasnost in pravno varnost o razpoložljivi zaščiti, s čimer opogumljajo morebitne žvižgače in jih spodbudijo, naj spregovorijo.

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>.

³⁸ Prej navedeno sporočilo z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“.

Ozaveščanje

Izkušnje na nacionalni ravni in razpoložljivi dokazi kažejo, da je pomembno tudi učinkovito ozaveščanje glede pravil o zaščiti žvižgačev. Komisija poziva države članice, naj poleg sprejetja predlagane direktive proučijo možnosti za dodatne ukrepe, vključno s praktičnimi, kot sta ozaveščanje in obveščanje širše javnosti. Cilj tega bi bil:

- spodbujati pozitivno dojetje žvižgačev kot ljudi, ki delujejo v javno dobro ter ukrepajo zaradi zvestobe do svoje organizacije in družbe, ter
- zagotavljati splošne informacije o razpoložljivih kanalih za prijavo in o zaščiti³⁹.

Učinkoviti zaščiti žvižgačev na terenu lahko koristijo tudi bolj usmerjeni, posebej prilagojeni ukrepi. Navdih zanje se lahko črpa iz obstoječih mednarodnih standardov in priporočil⁴⁰ ter iz ukrepov, sprejetih v različnih nacionalnih okvirih.

Smernice za delovno okolje

Zaposleni v javnih in zasebnih organizacijah ter vse druge kategorije posameznikov, ki pri svojem delu prihajajo v stik s takimi organizacijami, potrebujejo uporabniku prijazne informacije o pravilih, tako da razumejo njihov pomen in praktične posledice⁴¹. Pravno varnost morebitnih žvižgačev lahko poveča tudi javni in lahko dostopen seznam organov, na katerem je navedeno, kateri organ je glede na svojo vlogo in pooblastilo najprimernejši za obravnavanje določene zadeve⁴².

Smernice za delodajalce v javnih in zasebnih organizacijah lahko slednjim pomagajo bolje razumeti svoje pravice in obveznosti pri vzpostavljanju in izvajanju postopkov prijavljanja, obravnavanju in preiskovanju prijav ter preprečevanju in obravnavanju povračilnih ukrepov⁴³.

Tudi če zakonodaja, politike in smernice obstajajo, imajo lahko morebitni žvižgači vprašanja o tem, kako se uporabljajo v njihovem posebnem primeru. Neodvisni javni organi⁴⁴ ali civilna

⁴⁰ Na primer poleg Priporočila Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev, Poročilo organizacije OECD iz leta 2016 z naslovom „Committing to Effective Whistleblowers Protection“ (Zaveza k učinkoviti zaščiti žvižgačev): <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, Vodnik ZN po virih dobrih praks pri zaščiti prijaviteljev: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, Zbirka dobrih praks in vodilnih načel G-20 za zakonodajo o zaščiti žvižgačev: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Mednarodna načela za zakonodajo na področju prijavljanja nepravilnosti) organizacije Transparency International (2013), Priporočilo organizacije OECD iz leta 2003 o smernicah za reševanje navzkrižij interesov v javnih službah: <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf>, ter *Best practice guide for whistleblowing legislation* (Vodnik dobre prakse o zakonodaji na področju prijavljanja nepravilnosti) (2018): https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Na primer smernice vlade Združenega kraljestva za zaposlene o žvižgačih: <https://www.gov.uk/whistleblowing>, irski zakon iz leta 1990 o industrijskih odnosih (Industrial Relations Act), zakon o kodeksu ravnanja pri zaščitih razkritjih iz leta 2014 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) za delodajalce, delavce in njihove predstavnike: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Na primer „Whistleblowing: list of prescribed people and bodies“ (Prijavljanje nepravilnosti: seznam predpisanih oseb in organov) v Združenem kraljestvu: <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ Na primer prej navedeni irski zakon o kodeksu ravnanja pri zaščitih razkritjih iz leta 2014 ter smernice in kodeks ravnanja za delodajalce glede prijavljanja nepravilnosti, ki ju je pripravila vlada Združenega kraljestva: <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

družba in sindikati⁴⁵ lahko žvižgačem zagotavljajo svetovalne in podporne storitve, po možnosti brezplačno ali s pomočjo iz javnih sredstev.

Pomoč podjetjem, zlasti malim in srednjim podjetjem

S smernicami za podjetja in industrijo se lahko spodbuja prijavljanje nepravilnosti kot način preprečevanja in odpravljanja škode za ugled in za učinkovitost poslovanja. Kodeksi dobre prakse lahko pripomorejo k temu, da se med organizacijami uveljavi skladna raven dobre prakse in da podjetja oblikujejo politike na področju prijavljanja nepravilnosti, prilagojene velikosti organizacije⁴⁶. Take kodekse so na mednarodni ravni⁴⁷ in v nacionalnih okvirih razvili zasebni⁴⁸ in javni akterji⁴⁹.

MSP pri vzpostavljanju in/ali upravljanju kanalov za prijavo morda potrebujejo finančno, tehnično in drugo praktično podporo. Države članice bi lahko nekemu organu na primer zaupale nalogo, naj za taka podjetja zagotovi kanale za prijavo⁵⁰. MSP so lahko tudi spodbujena k združevanju virov, da bi si delila (zunanje) zaupne svetovalce in preiskovalne zmogljivosti. K zagotavljanju podpore so lahko spodbujeni tudi organizacije delodajalcev in sindikati, sektorska združenja ter krovne in poklicne organizacije, tako da sprejmejo in centralizirajo vlogo zagotavljanja oseb, ki jim je mogoče zaupati, oz. pravnih strokovnjakov, ki bi svetovali, prejemali prijave in celo izvajali preiskave.

Smernice za zaposlene v nacionalnih organih

Smernice lahko koristijo tudi zaposlenim v nacionalnih organih, ki prejemajo in obravnavajo prijave žvižgačev. To so lahko različni organi, od davčnih organov do regulativnih agencij za varstvo okolja in varnost hrane. Smernice jim lahko pomagajo razumeti njihovo vlogo in

⁴⁴ Kot sta Défenseur des Droits v Franciji ali organ za žvižgače na Nizozemskem.

⁴⁵ Primeri zajemajo dobrodelno ustanovo za prijavljanje nepravilnosti Public Concern at Work v Združenem kraljestvu in organizacijo Transparency International, ki upravlja centre za zagovorništvo in pravno svetovanje po vsem svetu.

⁴⁶ Na primer praktični vodnik za MSP, ki ga je pripravila francoska poslovna konfederacija MEDEF o tem, kako izpolnjevati obveznosti v skladu s francoskim pravom o zaščiti žvižgačev, vključno z vzpostavitvijo notranjih kanalov za prijavo: <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Na primer Priročnik OECD, UNODC in Svetovne banke o protikorupcijski etiki in zagotavljanju skladnosti za podjetja (2013): <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, Smernice Mednarodne trgovinske zbornice o prijavljanju nepravilnosti (2008): <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>, in Smernice OECD za večnacionalne družbe (2011): <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Na primer Kodeks ravnanja na področju prijavljanja nepravilnosti, ki ga je razvila ustanova Public Concern at Work v sodelovanju z ustanovo British Standard Institution (2008): [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

⁴⁹ Na primer praktični vodniki v zvezi z integriteto in prakso nizozemskega organa za žvižgače, zlasti „Postopek prijave“ in „Za etično kulturo“: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>, ter prej navedeni [smernice in kodeks ravnanja za delodajalce glede prijavljanja nepravilnosti, ki ju je pripravila vlada Združenega kraljestva](#).

⁵⁰ Odstavek 62 prej navedenega priporočila Sveta Evrope iz leta 2014 o zaščiti žvižgačev.

odgovornosti na posebnih področjih ter jim zagotavljajo primere dobre prakse, ki presegajo zgolj zakonodajno področje⁵¹.

Usposabljanje

Osebe v pristojnih organih, ki je zadolženo za prejemanje in obravnavo prijav, nedvomno potrebuje ustrezno usposabljanje⁵². Javni uslužbenci imajo na splošno lahko koristi tudi od usposabljanja v okviru tečajev uvajanja v delo in usposabljanja na delovnem mestu o standardih integritete⁵³. Podobno bi se s smernicami za zasebni sektor lahko določili minimalni standardi usposabljanja za organizacije, delodajalcem pa naložila obveznost za ustrezno spodbujanje politike med zaposlenimi⁵⁴. Za zagotovitev učinkovitega izvajanja zakonodaje je posebej pomembno usposabljanje sodnikov in delavcev v pravni stroki.

5. Sklep

Z zanesljivo zaščito žvižgačev bi se obogatila zbirka orodij EU za okrepitev pravilne uporabe prava EU ter za spoštovanje preglednosti, dobrega upravljanja, odgovornosti in svobode izražanja, kar so vrednote in pravice, na katerih temelji EU.

Komisija predlaga **uravnotežen sklop ukrepov na ravni EU** na posebnih področjih, ki imajo jasno razsežnost EU in na katerih je učinek na izvajanje najmočnejši, so prijave žvižgačev redke ter lahko neodkrite kršitve prava EU povzročijo resno škodo javnemu interesu. Uravnotežen pristop je zagotovljen tudi v smislu omejitve bremena za nacionalne organe in podjetja, zlasti za mala in mikro podjetja. Nazadnje se s predlagano direktivo vzpostavlja ravnotežje med potrebo po zaščiti žvižgačev in tudi tistih, na katere se prijave nanašajo, da bi se preprečile zlorabe.

Z uvedbo pravil o zaščiti žvižgačev na ravni EU bi se prispevalo k zaščiti finančnih interesov Unije in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev, ki so potrebni za pravilno delovanje enotnega trga ter poslovanje podjetij v poštenem konkurenčnem okolju.

Čeprav se s predlagano direktivo na ravni EU v skladu z načelom subsidiarnosti vzpostavljajo ukrepi za zaščito žvižgačev, ki so ciljno usmerjeni v izvajanje prava Unije na posebnih področjih, Komisija države članice spodbuja, naj pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo razmislijo o razširitvi njenega področja uporabe tudi na druga področja ter, splošneje, naj zagotovijo celovit in usklajen okvir na nacionalni ravni.

Da bi se prepoznal pomemben prispevek žvižgačev k preprečevanju in odpravljanju protizakonitega ravnanja, ki škoduje javnemu interesu, ter da bi se zagotovila njihova ustrezna

⁵¹ Na primer „[Prescribed Persons guidance](#)“ (vodnik po seznamu predpisanih oseb) Združenega kraljestva in smernice Irske z naslovom „[Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#)“ (Smernice za pomoč javnim organom pri izvajanju njihovih nalog).

⁵² Irska je javnim organom omogočila usposabljanje o tem, kako obravnavati zaščitena razkritja, <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

⁵³ Glej Priporočilo OECD o javni integriteti (2017): <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

⁵⁴ Glej priporočilo organizacije Transparency International v predhodno navedenem dokumentu iz leta 2018 z naslovom „Best practice guide for whistleblowing legislation“.

zaščita po vsej EU, je nujen celostni pristop. Vse institucije EU, države članice in deležniki bi se morali v celoti zavezati zaščiti žvižgačev in si zanjo skupaj prizadevati.