

Povečanje odpornosti z integrirano zaščito prijaviteljev (»žvižgačev«) v skladu z namenom področne Direktive 2019/1937/EU o varovanju javnega interesa

mag. Bečir Kečanović,
Inštitut za razvoj vključujoče družbe

Povečanje odpornosti je tesno povezano z upravljanjem krize in odgovornostjo za zlorabe v kriznih razmerah. Zaščita prijaviteljev, t.i. žvižgačev pa je že po namenu področne [Direktive 2019/1937/EU](#), da na ta način varuje javni interes, ključna pri povečanju odpornosti proti zlorabam in škodljivim, odklonskim ravnanjem. Poenostavljeno povedano, gre za zaščito tistih dobrin, ki so tako življenjsko pomembne za posameznika in družbo, da so tudi v navedeni Direktivi zajete s pojmom javni interes. Od tu naprej je povečanje odpornosti z integrirano zaščito prijaviteljev stvar prenosa (implementacije) Direktive v notranje pravo z bodočim zakonom o zaščiti žvižgačev in družbeno prakso.

V izhodišču za razpravo o naslovni temi povzemam le nekatera splošna, a zato nič manj pomembna vprašanja implementacije, za katera menim, da so pomembna tudi pri bodočem zakonu o zaščiti prijaviteljev. Glede tega se navezujem na ugotovitve dr. Vasilke Sancin, ko z vidika mednarodnega prava človekovih pavic v kriznih razmerah ugotavlja, da sicer mednarodnopravni sistem postavlja jasne okvire zahtevanega, dopustnega in protipravnega ravnanja, vendar so v odsotnosti učinkovitega sistema nadzora in sankcij pogosto prekoračeni, argument skupnega dobra pa zlorabljen skozi individualistično razlago »interesa države in lastnega prebivalstva« ([več](#)).

Pri preprečevanju zlorab, za katere dr. Sancin opozarja, da do njih prihaja pod pretvezo »interesa države in lastnega prebivalstva« oziroma javnega interesa, velja upoštevati, da se njene ugotovitve nanašajo tako na sistemsko kot na izvedbeno (operativno) raven priprave, sprejemanja in izvrševanja zakonov in drugih predpisov. Resda je razlaga takih in drugačnih interesov v tem procesu najpogosteje predmet kolektivnega odločanja, vključno z uporabo politične ali upravne diskrecije. Toda izkustvo s sistemskimi in konkretnimi primeri korupcije in drugih oblik kriminala znova opozarja, da se zlorabe javne oblasti in javnega interesa vselej rojevajo v glavi konkretnega posameznika, ki ima takšno moč, oblast in družbeni vpliv, da jih zlahka »kanalizira« v proces priprave, sprejemanja in izvrševanja zakonov in drugih predpisov. V tem kontekstu se ugotovitve dr. Sancin znova potrjujejo v praksi, tako s sistemskimi kot s posamičnimi posledicami zlorab moči in trgovanja z vplivom skozi individualistično razlago »interesa države in lastnega prebivalstva« oziroma javnega interesa.

Ob ugotovitvah dr. Sancin je prav tako pomembno upoštevati, kar o procesu nastajanja, sprejemanja in izvrševanja zakonov v svoji razpravi o odgovornosti za boljše predpise (ang. [better regulation](#)), varnost in družbeni red ugotavlja dr. Igličar. Temu cilju, poudarja, vodi (tudi) racionalna **zakonodajna politika**, ki še posebej v kriznih razmerah, s pretvarjanjem

vrednot in družbenih načrtov v zakonske določbe, bistveno prispeva k normalizaciji in stabilizaciji družbe ([več](#)).

Tako se tudi pojem odpornosti (ang. *resilience*) čedalje bolj uporablja v povezavi s prenosom (implementacijo) različnih, *hard law* in *soft law* mednarodnih dokumentov v ustrezne določbe sistemskih oziroma področnih zakonov. Podobno je pri navedeni Direktivi 2019/1937/EU o zaščiti prijaviteljev, saj njena implementacija z bodočim zakonom neizogibno posega v različne sistemske oziroma področne zakone: od zakonodaje na področju delovnih razmerij, varnosti in zdravja pri delu, finančnih in gospodarskih predpisov, pa vse do kazenskega materialnega in procesnega prava. V skupni okvir so tako zajete tudi določbe podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov, ki razčlenjujejo pristojnosti in ukrepe pri varovanju človekovega dostojanstva in pravic oseb z obvladovanjem tveganja. K temu bo treba prišteti še tiste notranje predpise, s katerimi bodo morali zavezanci bodočega zakona v svojem notranjem okolju natančneje opredeliti njegove ukrepe in sredstva za zaščito prijaviteljev. Pri tem pa bodo morali paziti, da je umestitev zaščite prijaviteljev v notranjem okolju skladna z načelom ustavnosti in zakonitosti, tako v vertikalnem in horizontalnem pogledu kot pri zahtevi koherentnosti ali usklajenosti notranjih predpisov in procesov ter delovanja procesnih timov na vseh ravneh in področjih celotne organizacije in poslovanja.

Pri vsem navedenem je celostna in povezljiva politika odpornosti z integrirano zaščito prijaviteljev (»žvižgačev«) ne samo priložnost, temveč nujna in neizogibna podlaga za učinkovito zaščito javnega interesa ob istočasnem zmanjševanju ali vsaj preprečevanju nesorazmernega povečanja stroškov in birokratskih ovir v notranjem okolju in poslovanju. Oboje je že zdaj posledica premočrtnega razmišljanja in ne dovolj preišljenega uvajanja različnih, med seboj celo neprimerljivih (nekompatibilnih) sestavin etične infrastrukture, različnih kodeksov, pravil, ukrepov in orodij v kontrolnem okolju in sistemu obvladovanja tveganja v organizacijah javnega in zasebnega sektorja. Odgovor na vprašanje, kako v danih razmerah zagotoviti učinkovito varovanje javnega interesa s prav tako učinkovito zaščito prijaviteljev, je v znanem reku, katerega pripisujejo Albertu Einsteinu, da problemov ni moč reševati z isto miselnostjo, ki jih je proizvedla.

Glede zunanjega postopka zaščite prijaviteljev, praviloma predvidenega za najzahtevnejše primere, ko bo podan sum storitve kaznivih dejanj, je po moji oceni ena od nevralgličnih točk sama razmejitev med dokaj širokim krogom možnih deležnikov v »predhodnem« postopku z domnevno ogroženimi prijavitelji na eni strani ter pristojnostmi in odgovornostjo organov odkrivanja in pregona kaznivih dejanj na drugi strani. Poudarjam, da bistvo te ocene tveganja ni v normativni ureditvi in ne v funkcionalni oddelitvi pristojnosti, temveč v spoznavnem (epistemskem) procesu odkrivanja, vrednotenja, zavarovanja in pravilnega ravnanja z dokazi pri uresničevanju bodočega zakona o zaščiti prijaviteljev.