

*Alma M. Sedlar*

**ŽVIŽGAČI, MEDIJI IN KORUPCIJA**

*Od Snowdena do Breclja*



*Alma M. Sedlar*

# **ŽVIŽGAČI, MEDIJI IN KORUPCIJA**

*Od Snowdena do Breclja*



UMco

---

Ljubljana, 2017

**Alma M. Sedlar**  
**ŽVIŽGAČI, MEDIJI IN KORUPCIJA**  
**Od Snowdena do Breclja**

© za besedilo: Alma Maruška Sedlar  
in UMco d. d., 2017

*Izdajatelj in založnik:* UMco, d. d.  
Zbirka Angažirano

*Urednik:* dr. Samo Rugelj  
*Strokovni pregled:* prof. dr. Bojan Dobovšek in dr. Boris Vežjak  
*Pomočnica urednika:* Renate Rugelj  
*Jezikovni pregled:* Viktorija Plavčak  
*Postavitev in oblikovanje ovitka:* Aleš Cimprič in Klara Jarc  
*Fotografija na naslovnici:* Depositphotos  
*Tisk:* Primitus d.o.o.  
*Naklada:* 300 izvodov  
Ljubljana, 2017

Brez pisnega dovoljenja založbe je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, skupaj s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki, v okviru določil Zakona o avtorski in sorodnih pravicah.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

343.352:659.3

SEDLAR, Alma Maruška  
Žvižgači, mediji in korupcija : od Snowdena do Breclja  
/ Alma M. Sedlar. - Ljubljana : UMco, 2017. - (Zbirka  
Angažirano)

ISBN 978-961-6954-81-5

289988608

**UMco d. d.**, Leskoškova 12, 1000 Ljubljana  
tel.: 01/ 520 18 39, e-pošta: bukla-urednistvo@umco.si, www.bukla.si

*Dragu Kosu,  
ker premika gore pri preprečevanju korupcije.*

Posebna zahvala: dr. Erik Breclj, dr. med., prof. dr. Bojan Dobovšek, Iztok Jurančič, Maja Marič, mag. Roman Rep, prof. dr. Darko Štrajn, Frančišek Verk in dr. Boris Vezjak - za navdihujoče razprave in pogum.

Hvala založniku dr. Samu Ruglju ter Klari Jarc, predani članici njegove založniške ekipe. Hvala tudi Dušanu Komelu za stotnijo neprespanih noči v času priprave knjige. Brez vaše podpore ta knjiga ne bi ugledala luči sveta.

Iz srca hvala družini Sedlar za trdno oporo.

*In hvala, Viktorija.*



*We rise, we grow,  
we walk and we stand tall.  
We never fall,  
as big as the sky, as strong as the dawn.*

*We walk and we never fall.*

(Laibach: The Whistleblowers)





# VSEBINA

Predgovor .....	13
1 Uvod .....	17
2 Teoretični del .....	25
2.1 Opredelitev problema žvižgaštva, korupcije .....	25
2.1.1 Sociokulturne dimenzije žvižgaštva in vloga nevladnih organizacij .....	28
2.1.2 O žvižgaštvu in korupciji .....	31
2.1.3 Opredelitev pojma korupcija .....	34
2.1.4 Raziskave o korupciji .....	36
2.1.5 Opredelitev pojmov žvižgaštvo, žvižgač .....	45
2.1.6 Raziskave o žvižgaštvu, žvižgačih .....	53
2.1.7 Težave z izrazoslovjem .....	60
2.2 Žvižgači in teorija oblasti Michela Foucaulta .....	64
2.2.1 Pomen žvižgaštva z vidika teorije oblasti Michela Foucaulta .....	67
2.3 Pogled naprej .....	73
3 Regulatorna zaščita žvižgačev v mednarodnem okolju .....	77
3.1 Konvencija Združenih narodov proti korupciji ....	78
3.2 Kazenskopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope .....	79
3.3 Civilnopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope .....	79
3.4 Žvižgači in Evropsko sodišče za človekove pravice .....	82

3.5	Mednarodna priporočila o zaščiti žvižgačev .....	81
3.5.1	Mednarodna priporočila o zaščiti – splošni okvir .....	83
3.5.2	Mednarodna priporočila o zaščiti – specifični okvir .....	84
3.5.3	Primeri dobrih praks v mednarodnih priporočilih .....	86
3.5.4	Vodilna načela za pripravo zakonodaje o zaščiti žvižgačev .....	95
3.5.5	Pravna ureditev žvižgaštva na mednarodni ravni .....	100
3.5.6	Pravne dileme glede ureditve področja žvižgaštva .....	104
4	<b>Pravna ureditev zaščite žvižgačev v Sloveniji</b> ....	107
4.1	<b>Zaščita prijaviteljev po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)</b> .....	109
4.1.1	Predvidene kazni za kršitelje .....	115
4.2	<b>Drugi zakoni in akti o zaščiti žvižgačev v Sloveniji</b> .....	116
4.2.1	Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3) .....	118
4.2.2	Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) .....	118
4.2.3	Kazenski zakonik RS (KZ-1C) .....	120
4.2.4	Zakon o medijih (ZMed-UPB1) .....	122
4.2.5	Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1) .....	122
4.2.6	Zakon o bančništvu (Zban-2) .....	123
4.2.7	Zakon o zaščiti prič (ZZPrič) .....	123
4.2.8	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev .....	124
4.2.9	Kodeks novinarjev Republike Slovenije .....	125

<b>5</b>	<b>Razprava</b> .....	127
<b>6</b>	<b>Empirični del</b> .....	135
6.1	Žvižgači in svoboda izražanja .....	135
6.1.1	Splošno o svobodi izražanja .....	136
6.1.2	Načelo škode .....	142
6.1.3	Cenzura kot sredstvo za omejevanje izražanja ....	147
6.2	<b>Analiza obravnav na Evropskem sodišču za človekove pravice</b> .....	150
6.2.1	Primer: Iacob Guja proti Moldaviji .....	151
6.2.2	Primer: Brigitte Heinsch proti Nemčiji .....	154
6.3	<b>Žvižgači in mediji – poskus kategorizacije in študija primerov</b> .....	156
6.3.1	Daniel Ellsberg in dokumenti iz Pentagona (1971) .....	161
6.3.2	Afera Watergate (1972) .....	163
6.3.3	Challenger (1986) .....	165
6.3.4	Jeffrey Wigand proti tobačnemu koncernu Brown & Williamson (1993) .....	167
6.3.5	Julian Assange in WikiLeaks (2007) .....	169
6.3.6	Chelsea (Bradley) Manning in vojna razkritja (2010) .....	172
6.3.7	Edward Snowden in NSA (2013) .....	174
6.3.8	Antoine Deltour in Luxembourg Leaks (2014) ....	176
6.3.9	Panama Papers (2016).....	180
6.4	<b>Žvižgači v pop kulturi</b> .....	182
6.5	<b>Analiza medijskih reprezentacij žvižgačev Sloveniji</b> .....	191
6.5.1	Kdo (ni)so slovenski žvižgači? .....	196

6.5.2	Miroslav Troha in nepravilnosti v varnostnih službah (2004) .....	200
6.5.3	Erik Brecelj – netipičen žvižgač (2006) .....	201
6.5.4	Etbin Tavčar in Kobilarna Lipica (2006) .....	205
6.5.5	Đorđe Perić in Ivan Simič ter davčna uprava (2006) .....	206
6.5.6	Valerija Lesjak in ministrstvo za delo (2008) .....	210
6.5.7	Marijan Zlobec in stanje v slovenskem novinarstvu (2015) .....	213
6.5.8	»Jezni policist« in policijska zaseda za ministra (2016) .....	214
7	<b>Razprava</b> .....	217
8	<b>Sklep</b> .....	225
8.1	Dodatek: strateški predlogi za učinkovitejšo zaščito žvižgačev v Sloveniji .....	234
9	<b>Seznam literature</b> .....	239

## PREDGOVOR

28. JANUAR 1986. 17 % prebivalcev ZDA je preko televizije spremljalo vzlet vesoljskega plovila Challenger iz oporišča Kennedy Space Center na Floridi. Vzlet je spremljalo veliko otrok, saj je bila na njem kot prva predstavnica projekta Učitelj v vesolju (*The Teacher in Space*) tudi učiteljica Christa McAuliffe. Vesoljsko plovilo je eksplodiralo 73 sekund po vzletu. Umrlo je vseh sedem članov posadke. V eni uri je za tragedijo vedelo okoli 85 % prebivalcev ZDA.

Poznejša preiskava je pokazala, da so inženirji, ki so sodelovali pri gradnji vesoljskega plovila, predhodno večkrat opozorili na tehnične napake pri gradnji oziroma težave s tesnili (angl. *O-rings*) ob nizkih temperaturah, a nadrejeni svaril niso upoštevali in so dali navodilo za izstrelitev.

Ta dogodek je ena najbolj znanih zgodb o posameznikih, ki opozarjajo na nepravilnosti v javnem interesu, t. i. žvižgačih (angl. *whistleblowers*). Nazorno kaže, kaj se lahko zgodi, če opozorila žvižgačev niso upoštevana. Ker nadrejeni niso

želeli prisluhniti žvižgačem, je prišlo do številnih tragedij, ki so terjale človeška življenja – od prevrnitve britanskega trajekta *MS Herald of Free Enterprise* 6. marca 1987 kmalu zatem ko je izplul iz kraja Zeebrugge v Belgiji, pri čemer je umrlo 193 ljudi (*Zeebrugge Ferry Crash*),<sup>1</sup> do železniške nesreče *Clapham Junction Rail Crash* (1988) v Veliki Britaniji, ki je terjala 35 življenj in 484 ranjenih.<sup>2</sup> Zaradi razkritij žvižgačev so se končale vojne (Vietnam, razkritje Pentagon Papers, 1971), odstopali so svetovni politiki (odstop predsednika ZDA Richarda Nixona leta 1974 zaradi afere Watergate), preprečena je bila velika škoda javnemu zdravju (Jeffrey Wigand proti tobačni industriji, 1993) ...

Zakonodajo s področja zaščite žvižgačev, ki so zaradi razkritij pogosto deležni povračilnih ukrepov, je v zadnjih dveh desetletjih sprejelo več kot 30 držav, a kot kažejo usode številnih sodobnih žvižgačev (Julian Assange, Chelsea Manning, Edward Snowden ...) je ta zaščita pogosto urejena le na papirju, medtem ko oblasti žvižgače preganjajo ali jim celo sodijo (kot v primeru obsodbe Antoina Deltourja in Raphaëla Haleta v zadevi Luxembourg Leaks).

Žvižgaštvo in zaščita žvižgačev predstavljata enega ključnih temeljev za odkrivanje in preprečevanje korupcije.

V zvezi z žvižgaštvom se v znanstvenih in strokovnih objavah pojavljajo številne dileme – sama definicija, namen in cilji žvižgaštva, posledice za žvižgača/-ko, učinki, ki jih ima opozarjanje na nepravilnosti na organizacijo ter zaščitni ukrepi za zaščito oseb (žvižgačev) pred povračilnimi ukrepi. Posamezne

---

1 Poznejša preiskava je pokazala, da je osebje srednji menedžment večkrat opozorilo, da trajekt vozi z odprtimi vrati, in da vrata niso ustrezno označena s signalizacijo.

2 Poznejša preiskava je pokazala, da je nadzornik nekaj mesecev pred nesrečo sicer opazil napako na signalizaciji, a ni ukrepal, ker ni želel nikogar »razburjati«.

države se na področju zaščite žvižgačev srečujejo s številnimi pravnimi dilemami (Komisija za preprečevanje korupcije, 2014a: 59, v nadaljevanju KPK). Na mednarodni ravni obstajajo različne zakonodajne in sistemske prakse v zvezi s postopki prijav nepravilnosti in z zaščito prijaviteljev, ki pa se z izjemo nekaterih redkih primerov dobrih praks<sup>3</sup> praviloma še niso izkazale kot dovolj učinkovite. Zato mednarodne organizacije s področja preprečevanja korupcije priporočajo državam, da naj sprejmejo ustrezno zakonodajo za zaščito žvižgačev oziroma prijaviteljev predvsem korupcijskih, pa tudi drugih neetičnih ali nezakonitih ravnanj.

V Sloveniji je zaščita prijaviteljev koruptivnih ravnanj urejena z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>4</sup> (v nadaljevanju ZIntPK, 2010). Za zaščito prijaviteljev (žvižgačev) je pristojna Komisija za preprečevanje korupcije kot neodvisen državni organ. V tej knjigi, napisani na podlagi doktorske disertacije *Zaščita žvižgačev in preprečevanje korupcije ter medijske reprezentacije žvižgaštva* (Sedlar, 2016a), ugotavljam, da je zakonodaja s področja zaščite prijaviteljev v Sloveniji preveč fragmentirana. Usmerjena je namreč predvsem v prijavitelje koruptivnih ravnanj, ne pa tudi v zaščito prijaviteljev drugih nepravilnosti (z izjemo možnosti prijave nadrejenemu oziroma KPK v primeru, da bi kdo od uradne osebe zahteval nezakonito ali neetično ravnanje oziroma s tem namenom nad njo

---

3 Po oceni v poročilu *Whistleblowing in Europe – Legal protection for whistleblowers in the EU* nevladne organizacije Transparency International (2013b) o zakonodajnih ureditvah zaščite v EU, imajo najnaprednejšo zakonodajno ureditev Luksemburg, Romunija, Velika Britanija in Slovenija. V svetovnem merilu veljajo za vzorčne predvsem zakonodajne ureditve Avstralije, ZDA, Velike Britanije in Japonske.

4 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK, Ur. l. RS 45/2010, 26/11 in 43/11 in 69/11). ZIntPK je bil sprejet leta 2010 in spremenjen leta 2011 – nadomestil je prejšnji Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor, 2004).

izvajal psihično ali fizično nasilje). Doslej v Sloveniji še ni bilo opravljenih reprezentativnih raziskav s področja zaščite žvižgačev.<sup>5</sup> Doktorska disertacija *Zaščita žvižgačev in preprečevanje korupcije ter medijske reprezentacije žvižgaštva* (Sedlar, 2016a), na kateri temelji pričujoča knjiga, je prvo tovrstno delo na to temo.

Namen knjige je opraviti analizo obstoječega stanja na področju zaščite žvižgačev v Sloveniji ter analizirati medijske reprezentacije žvižgaštva na mednarodni ravni in v slovenskih medijih. V 1) prvem delu knjige so predstavljeni splošen in pravni okvir žvižgaštva (predvsem na področju preprečevanja korupcije), dileme in težave, s katerimi se žvižgači soočajo ter mednarodna priporočila in smernice za zaščito žvižgačev.

V 2) drugem, empiričnem delu knjige, je analiziran fenomen žvižgaštva v povezavi s pravico do svobode izražanja, zagotovljeno v 10. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah.

V 3) zaključnem delu knjige so predstavljeni izsledki poglobljene analize medijskih reprezentacij žvižgačev na mednarodni ravni ter v Sloveniji ter strateška izhodišča za učinkovitejšo sistemsko ureditev zaščite žvižgačev v Republiki Sloveniji.

V knjigi zagovarjam tezo, da lahko učinkovitejšo zaščito prijaviteljev različnih nepravilnih, nezakonitih in neetičnih ravnanj v javnem interesu v Sloveniji zagotovi šele specializirana institucija, ki se bo s področjem zaščite žvižgačev ukvarjala celostno, in pa samostojna zakonodaja.

---

5 Izjema je nekaj diplomskih oziroma magistrskih nalog na temo žvižgaštva.



# 1

## UVOD

KORUPCIJA JE ZAPLETEN POJAV, s katerim se soočajo številne države po svetu.<sup>6</sup> Različne pojavne oblike korupcije ogrožajo vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije, zmanjšujejo politično stabilnost in socialni mir ter ovirajo ekonomski razvoj z omejevanjem proste konkurence in zmanjševanjem učinkovite razdelitve sredstev (Resolucija o preprečevanju korupcije, 2004).<sup>7</sup>

V svetu se korupcija pojavlja kot politični, sociološki in zakonodajni problem, na katerega je potrebno gledati sistemsko. V zadnjih letih se za odpravljanje korupcije vse bolj zavzemajo t. i. zagovorniki ničelne tolerance (*Zero Tolerance Theory*), po kateri se prag tolerance do korupcije vse bolj znižuje in se vse manjši prekrški v družbi kažejo kot nedopustni in koruptivni. Ker je odpravljanje korupcije zelo drago, je potrebno vse več sredstev vlagati v preventivno dejavnost. Podoba o korupciji v družbi predstavljajo dostopni statistični podatki, viktimoške raziskave, objavljanje v medijih, pri tem pa je potrebno

---

6 Med drugim glej opredelitev korupcije na spletni strani Svetovne banke (*World Bank*), poglavje o boju proti korupciji.

7 Resolucija o preprečevanju korupcije je nacionalni dokument, s katerim se ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema programe na področju preprečevanja korupcije. Sprejel jo je Državni zbor RS 16. junija 2004. V nadaljevanju Resolucija, 2004.

upoštevati, da ni enotne definicije, ki bi pomagala zajemati podatke, ljudje pa problem korupcije tudi različno dojemajo (Pečar, 1995, v Dobovšek, 2008: 16).

Po oceni Evropske komisije korupcija močno škoduje gospodarstvu in celotni družbi. Globoko zakoreninjena korupcija po vsem svetu ovira gospodarski razvoj, spodkopava demokracijo ter škoduje socialni pravičnosti in pravni državi. Tako je tudi v EU, kjer se vrsta in obseg korupcije med državami članicami sicer razlikujeta, vendar pa je korupcijo mogoče zaznati v vseh državah članicah. Korupcija negativno vpliva na dobro in premišljeno upravljanje z javnim denarjem ter na konkurenčnost trgov. V skrajnih primerih spodkopava zaupanje državljanov v demokratične institucije in procese (Poročilo Evropske komisije o boju proti korupciji, v nadaljevanju Evropska komisija, 2014a).

Države članice EU imajo vzpostavljene pravne instrumente in institucije za preprečevanje korupcije in boj proti njej, a rezultati niso zadovoljivi. Protikorupcijska pravila se včasih ne izvajajo dovolj dosledno, sistemski problemi se ne obravnavajo dovolj učinkovito, pristojne institucije za preprečevanje in odkrivanje korupcije pa nimajo vedno na voljo dovolj zmogljivosti za uveljavljanje pravil. Pogost je občutek pomanjkanja pristne politične volje za izkoreninjenje korupcije, je bila v Evropskem poročilu o boju proti korupciji kritična Evropska komisija (ibid.).

Po oceni Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) je korupcija ena glavnih ovir za stabilen ekonomski, politični in socialni razvoj. Korupcija zmanjšuje učinkovitost in povečuje neenakost. Ocene OECD kažejo, da vsako leto stroški korupcije znašajo več kot 5 % globalnega BDP (2,6 bilijonov), z več kot 1 bilijon plačane podkupnine (Svetovna banka). Korupcija povečuje stroške poslovanja in (tudi mednarodnih) transakcij ter vpliva na možnost

kazenskega pregona, zmanjševanja ugleda ter uvrstitve podjetij na »črno listo«. Sodelovanje v korupciji povečuje negotovost podjetij, saj koruptivno ravnanje ne zagotavlja, da bo posel izpeljan – vedno se lahko najde podjetje ali posameznik, ki bo pripravljen plačati višjo podkupnino. Na makro ravni korupcija uničuje mehanizme poslovanja kot je konkurenčnost in odvrča domače in tuje naložbe, kar duši rast in prihodnje poslovne priložnosti za zainteresirane strani. Korupcija povečuje porabljenost sredstev in vpliva na nesmotrno razporeditev javnih sredstev.

Raziskava IMF je pokazala, da je investicij v koruptivnih državah skoraj za 5 % manj kot v državah, ki so relativno proste korupcije. Svetovni ekonomski forum (*World Economic Forum*) ocenjuje, da korupcija povečuje stroške poslovanja za več kot 10 % od povprečja. Nemško podjetje Siemens je moralo plačati kazen v višini 1,6 milijarde dolarjev zaradi obtožb o stalni vključenosti v podkupovanje po vsem svetu (OECD, 2014a: 2).

Korupcija upočasnjuje administrativne procese ter učinkovitost javnega sektorja in spodbuja nepotizem. Število finančnih izgub zaradi korupcije se razlikuje iz leta v leto, a je ves čas zaskrbljujoče. Afriška unija (2002) ocenjuje, da je zaradi korupcije v afriških državah vsako leto izgubljenih 25 % oziroma 148 milijard BDP. Pri zdravstvenih programih Medicare in Medicaid v ZDA ocenjujejo, da je zaradi korupcije neupravičeno porabljenega od 5 do 10 % letnega proračuna.

Svetovna banka ocenjuje, da je vsako leto zaradi korupcije na visoki ravni ukradenih in skritih v tujini 20 do 40 milijard dolarjev iz javnih sredstev v državah v razvoju (Baker, 2005, v OECD, 2014a).

Po oceni Organizacije združenih narodov (OZN) je korupcija kompleksen socialni, politični in ekonomski fenomen, ki podcenjuje demokratične institucije, upočasnjuje ekonomski razvoj in prispeva k vladni nestabilnosti. Korupcija napada

temelje demokratičnih institucij s spodkopavanjem volilnih procesov, zlorabo zakonodaje ter ustvarjanjem birokratskih ovir, katerih edini cilj je zagotavljati okolje za podkupovanje. Ekonomski razvoj je zavrt zaradi nespodbujanja mednarodnih investicij, majhni podjetniki znotraj držav pa si pogosto ne morejo privoščiti »začetnih stroškov«, ki jih zahteva korupcija (vir: spletna stran Združenih narodov).

Po oceni Komisije za preprečevanje korupcije (2012b: 2) *po-manjkanje celovitih podatkov in poglobljene analize povzročča, da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afere; posploševanje, obtoževanje in celo populizem, ki onemogočajo strokovno razpravo o dolgoročnih prioritetah, poglobljajo nezaupanje ljudi v institucije pravne države in demokracijo, spodbujajo apatijo zaposlenih v javnem sektorju, blokirajo gospodarski razvoj države, obenem pa z zamegljevanjem dejanskih problemov odvrta pozornost od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije in relativizirajo krivdo njenih akterjev (v smislu »vsi so enaki«).*

Po Dobovšku (2008: 18) imajo pomembno vlogo pri odkrivanju korupcije predvsem mediji (preiskovalno novinarstvo), žvižgači oziroma *whistleblowers*<sup>8</sup> ter organi pregona (policija in tožilstvo). Čeprav pojav korupcije ne zajema le kriminologije, se prav kriminologija s fenomenom korupcije največ ukvarja, tematika pa ob tem sodi tudi na področje sociologije, politologije, prava, ekonomije, psihologije, mednarodnih odnosov ter še nekaterih drugih ved.

---

8 Dobovšek (2008) namesto izraza *žvižgač*, ki lahko ima negativno konotacijo, uporabi izraz *etični upornik*, katerega izvora pa ne pojasni. Pozneje izraz *etični uporniki* uporablja nekdanji pomočnik predsednika Komisije za preprečevanje korupcije Bečir Kečanovič. Angleški izraz *ethical resisters* (etični uporniki) je mogoče najti tudi ponekod v tuji strokovni literaturi.

Pomen transparentnosti za odpravo družbenih neenakosti ter preprečevanje nesorazmerne akumulacije kapitala v knjigi Kapital v 21. stoletju poudarja tudi francoski ekonomist Thomas Piketty (2013: 658), eden od avtorjev, ki s publicističnim in znanstveno-raziskovalnim delom opozarjajo na nepravilnosti v družbi in družbene neenakosti. Za regulacijo globaliziranega lastniškega kapitalizma po Pikettyju ne zadošča le predelava davčnega in družbenega modela 20. stoletja in prikrojitev današnjim razmeram, ampak bosta v prihodnje ključno vlogo igrali tudi dve bistveni novosti 20. stoletja: socialna država ter progresivni davek na dohodek. *Da bi demokracija prevzela nadzor nad globaliziranim finančnim kapitalizmom novega stoletja, pa bo treba izumiti tudi nova sredstva, ki bodo kos tekočim izzivom. Idealno sredstvo bi bil svetovni progresivni davek na premoženje, ki bi ga spremljala velika transparentnost financ po vsem svetu. Tako bi se izognili nebrzdanemu stopnjevanju neenakosti in učinkovito regulirali skrb zbujajočo dinamično svetovno koncentracijo premoženja.*

Po oceni mednarodnih organizacij<sup>9</sup> imajo prijavitelji koruptivnih ravnanj oziroma t. i. žvižgači pomembno vlogo pri zagotavljanju transparentnosti ter odkrivanju in preprečevanju koruptivnih dejanj in številnih drugih nepravilnosti.

Mednarodne konvencije najpomembnejših organizacij s področja boja proti korupciji podajajo zahteve, naj države podpisnice konvencij sprejmejo (samostojne) zakone s področja zaščite žvižgačev. Zasebne organizacije pogosto sprejmejo interna pravila za ravnanje s prijavi. Podajanje prijav o nepravilnostih v javnem in zasebnem sektorju ob priporočilih mednarodnih organizacij spodbuja tudi 10. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP)<sup>10</sup> in v 39. členu Ustave

---

9 Gre predvsem za mednarodne organizacije kot so Združeni narodi, OECD, Svet Evrope, GRECO.

10 10. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (Svoboda izražanja): 1. Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica

RS<sup>11</sup> zagotovljena pravica do svobode izražanja ter prisotnost javnega interesa za razkritje informacij o različnih napakah, malomarnostih, zlorabah in drugih nepravilnostih.

Izhodišča politike zagotavljanja zaščite oseb – prijaviteljev, ogroženih zaradi razkrivanja korupcije in drugih nezakonitih ter neetičnih ravnanj – izhajajo iz temeljnih načel Ustave RS, skupnih vrednot EU, mednarodnih konvencij, pravnih in etičnih standardov integritete, transparentnosti ter odgovornosti (KPK, 2014a: 59).

Navedena izhodišča so povezana s pravico do svobode izražanja in drugimi temeljnimi človekovimi pravicami. Kot poudarja Štrajn (2008: 100), se je v dogajanju, povezanem z novimi družbenimi gibanji na prehodu nekdanjih socialističnih držav v kapitalizem, omenjanje človekovih pravic prepletalo z vrsto širših političnih in družbenih vprašanj. *Ta se navezujejo na problematike kot so svoboda govora in še posebej svoboda*

---

obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij. 2. 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 nepristranskoosti sodstva. Glej Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ur. l. RS 33/1994.

11 39. člen Ustave Republike Slovenije (Svoboda izražanja): Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.

Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS 33/1991.

*javnega obveščanja, pravna država, religiozna svoboda, svoboda gibanja, svoboda vsakršnega političnega delovanja, ki je, denimo, segla do vprašanj samoodločbe narodov itd. Pomembnost človekovih pravic se je tako razširila, da se je že začela brisati meja med temeljnimi človekovimi pravicami (ki so definirane v znanih mednarodnih dokumentih) ter državljanskimi in političnimi svoboščinami, ki so pravzaprav nadgradnja temeljnih pravic v liberalne demokracije.*

Na koncu je bilo po Štrajnu (ibid.) doseženo soglasje, da gre pri človekovih pravicah v osnovi za status drugega, ki je enkrat »drugi« kot subjekt v državi (državljan), drugič kot pripadnik kate-re od manjšin, čigar pravice so definirane enkrat kolektivno, drugič individualno. Prav tako »smo se razumeli«, da je v razmerju država – posameznik načelno vedno šibkejši drugi člen razmerja, zato je dvomljivo uravnoteženje pravic z dolžnostmi.

V Sloveniji je zaščita prijaviteljev (žvižgačev) le delno urejena z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK, 2010). Kljub temu, da zaščita v Sloveniji ni urejena s samostojnim zakonom, je po oceni nevladne organizacije Transparency International (2013b) zakonska ureditev zaščite prijaviteljev v Sloveniji med štirimi najnaprednejšimi v Evropi.

V tej knjigi je a) prvič celovito in poglobljeno obravnavana in sistemizirana znanstvena in strokovna tema v Sloveniji, prvič pa se b) preverja tudi razmerje med fenomenom žvižgaštva in njegovimi vladajočimi medijskimi konstrukcijami, ki lahko ključno vplivajo na rekonceptualizacijo pojma in pomena žvižgaštva.

Sklepni del knjige vključuje strokovni, aplikativni dodatek v obliki strateških izhodišč za sistemsko izboljšanje stanja na področju postopkov za prijavljanje nepravilnosti ter zaščite žvižgačev.





# 2

## TEORETIČNI DEL

V TEORETIČNEM DELU KNJIGE je povzeta mednarodna strokovna literatura s področja zaščite žvižgačev, povzeta so mednarodna priporočila in smernice, predstavljena in analizirana sta zakonodajni model zaščite žvižgačev v Sloveniji ter širši okvir pojmov zaščite in vloge žvižgačev, predvsem v povezavi s preprečevanjem korupcije.

### 2.1 Opredelitev problema žvižgaštva, korupcije

ŽVIŽGAČI IN TRANSPARENTNOST delovanja ter upravljanja naj bi ključno pripomogli k preprečevanju in odkrivanju korupcije. Globalno korupcijo je slikovito opisala Naomi Klein (2009: 241), ki poudarja, da *v velikem delu južne poloble o neoliberalizmu pogosto govorijo kot o »drugem kolonialnem plenjenju«*; *v prvem so bogastvo pridobili iz zemlje, v drugem so ga oropali državi. Po vsaki tovrstni mrzlici po dobičku so prišle obljube: prihodnjč bomo v državi imeli trdne zakone, preden bomo razprodali državno bogastvo, in celotni proces bodo spremljali sokoljeoki nadzorniki in z neoporečno etiko. Prihodnjč bo pred privatizacijo prišlo do »izgradnje institucij«* (da uporabimo govorico po Rusiji). Toda pozivati k zakonitosti in redu, potem ko so vse dobičke že preselili na offshore območja, je zares samo način legaliziranja kraje *ex post facto*, tako kakor so evropski kolonizatorji svoje prigrabljeno ozemlje zapečatili

s sporazumi. Brezzakonje na skrajni meji, kakor ga je razumel Adam Smith, ni problem, ampak bistvo, prav tako je del igre kakor skesano vitje rok in zaklinjanje, da bo prihodnjič boljše.

V zvezi z žvižgaštvom se v znanstvenih in strokovnih objavah pojavljajo številne dileme – definicija, namen in cilji žvižgaštva, posledice za žvižgača/-ko, učinki, ki jih ima opozarjanje na nepravilnosti na organizacijo ter zaščitni ukrepi, s katerimi je mogoče zaščititi osebe, ki žvižgajo, pred povračilnimi ukrepi.

Posamezne države se na področju zaščite žvižgačev srečujejo tudi s številnimi pravnimi dilemami (KPK, 2014a: 59). Na mednarodni ravni obstajajo različne zakonodajne in sistemske prakse v zvezi s postopki prijav nepravilnosti in zaščito prijaviteljev, ki pa se z izjemo nekaterih redkih primerov dobrih praks praviloma še niso izkazale kot dovolj učinkovite. Glede na poročilo mednarodne nevladne organizacije Transparency International (2013b) imajo najnaprednejšo zakonodajno ureditev zaščite v EU Luksemburg, Romunija, Velika Britanija in Slovenija. V svetovnem merilu veljajo za vzorčne predvsem zakonodajne ureditve Avstralije, ZDA, Velike Britanije in Japonske.

Med državami so precejšnje razlike že pri sami zakonodaji, ki ureja področje zaščite žvižgačev. Medtem ko je v ZDA, Veliki Britaniji in več kot 30 drugih državah zaščita žvižgačev urejena s posebnimi zakoni, v Sloveniji to zaščito deloma ureja področna zakonodaja.

Kljub nekaterim pomembnim premikom predvsem pri zakonodajnih ureditvah je implementacija zakonov o zaščiti žvižgačev ne le v Sloveniji, kjer je zaščita prijaviteljev koruptivnih ravnanj od leta 2010 delno urejena z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, temveč v večini evropskih držav vključno z državami Vzhodne Evrope, še precej nepopolna in neustrezna (Evropska komisija, 2014a). Percepcija žvižgaštva je v številnih državah še vedno prevladujoče negativna, obstoječe

zakonodajne ureditve pa puščajo preveč dilem tudi glede (ne) učinkovite zaščite žvižgačev.

Posamezniki, ki razkrivajo informacije o koruptivnih ravnanjih in drugih nepravilnostih (prijavitelji, žvižgači), se pogosto soočajo s povračilnimi ukrepi.

Najpogostejši povračilni ukrepi zoper žvižgače so po Bani-sarju (2011: 8) prekinitev delovnega razmerja, suspenz, degradacija na delovnem mestu (onemogočenje napredovanja, nazadovanje, premestitev v drug kraj, različne oblike mobinga, onemogočanje pri kandidiranju za zaposlitev v drugih organizacijah ...), zmanjšanje plače ter druge oblike diskriminacije.

V najbolj skrajnih primerih se povračilni ukrepi zoper posameznika, ki je razkril nepravilnosti, končajo celo s smrtjo, kot v primeru javnega uslužbenca (mestnega načrtovalca) Milana Vukelića v Republiki Srbski (BiH). Vukelić je uradnike in svojega nadrejenega v Banjaluki v Republiki Srbski obtožil korupcije (Léderer in Hüttl, 2013). Ubit je bil 7. novembra 2007, ko je pod njegovim avtom eksplodirala bomba. Z umorom se je končal tudi primer indijskega inženirja Satyendra Dubeya, ki je razkril korupcijo v zvezi s pogodbami pri gradnji državne avtoceste. Čeprav je ob podaji prijave tedanjega predsednika vlade Atala Biharija Vajpayeeja prosil za zaščito identitete, je bilo njegovo pismo skupaj z osebnimi podatki posredovano ministrstvu za cestni transport in avtoceste. Ko se je 27. novembra 2003 vračal s poroke v Varansiju, je bil ubit v mestu Gaya (indijska zvezna država Bihar). V Indiji je bilo od leta 2000 umorjenih več posameznikov, ki so razkrili nepravilnosti. Tako Vukelić kot Dubey sta bila umorjena po tem, ko sta razkrila sume korupcije.

## 2.1.1 Sociokulturne dimenzije žvižgaštva in vloga nevladnih organizacij

Ob pravnih ovirah za žvižgaštvo so pomembna kulturna naspotja, s katerimi se je ob vprašanih žvižgačev in žvižgaštva nujno soočiti (Léderer in Hüttl, 2013). Žvižgači so po Banisarju (2011) pogosto dojeti negativno, kot izdajalci. Nekateri od negativnih izrazov ter negativno dojemanje izvirajo iz vloge informatorjev v zgodovini, še posebej v državah s totalitarnimi sistemi. Informatorji in anonimni prijavitelji so bili pogosto uporabljeni kot sredstvo za ohranjanje moči v režimih, kot so bili inkvizicija, nacizem, komunizem v Sovjetski zvezi ter apartheid v Južni Afriki. Po oceni nekaterih avtorjev naj bi k negativnemu dojemanju žvižgaštva v Vzhodni Evropi precej pripomogla vloga *informatorjev*, ki so jo v času komunizma v državah vzhodnega bloka imeli posamezniki, ki so sodelovali s predstavniki oblasti in ovajali svoje bližnje.

Žvižgaštvo je eno najpomembnejših sredstev za učinkovito odkrivanje korupcije. Medtem ko so anglosaksonske države določbe o zaščiti žvižgačev uredile z zakonodajo in so pri implementaciji zakonskih določil v prakso na področju zaščite načeloma uspešnejše, so zakonodajna določila o zaščiti žvižgačev v t. i. »vzhodnem bloku« po oceni madžarskih nevladnih organizacij *K-Monitor Association* in *Hungarian Civil Liberties Union*,<sup>12</sup> objavljeni v študiji *Whistleblower Protection in the Central and Eastern Europe Region*, še vedno neustrezna in »zakonsko podhranjena« (v Léderer in Hüttl, 2013).

V nobeni od držav, vključenih v študijo *Whistleblower Protection in the Central and Eastern Europe Region*, ni bilo po navedbah avtorjev do leta 2013 opravljene nobene reprezentativne raziskave o statistiki in pojavu žvižgaških aktivnosti. Ena redkih

12 Madžarski nevladni organizaciji sta organizirali projekt *Legal Regulation of Public Interest Disclosures in Eastern Block Democracies*.

izjem je raziskava *PricewaterhouseCoopers* (v nadaljevanju PwC) na Madžarskem, po kateri je bilo 17 % ekonomskih kaznivih dejanj odkritih s pomočjo žvižgaštva.

Iz vsake od držav, vključenih v študijo, so mediji poročali o primerih, ki jih je mogoče obravnavati kot žvižgaštvo. V večini primerov je zaposleni razkril informacije v javnem interesu, nakar se je moral soočiti s povračilnimi ukrepi, najpogosteje z odpustitvijo. Prva javno izpostavljena žvižgačka na Hrvaškem je bila deležna velike medijske pozornosti – šlo je za bančno uslužbenko Zagrebske banke (*Zagrebačka banka*) Ankico Lepej, ki je razkrila neprijavljeno premoženje žene tedanjega predsednika države Franja Tudjmana, in zato izgubila zaposlitev.

Pogosti kanali za prijavljanje korupcije so *hotlines* (linije za prijavljanje) ter e-naslovi, preko katerih je mogoče komunicirati anonimno. Cilj takšnih linij je zagotoviti morebitnim žvižgačem možnost razkrivanja informacij brez strahu pred maščevanjem. Težava pri anonimnih prijavah je (lahko), da v primeru uvedbe preiskav oziroma potrebe po dodatnih informacijah pozneje z žvižgačem ni mogoče vzpostaviti stika. V primeru neanonimnih prijav je *hotline* le tehnično sredstvo za lažje prijavljanje. Tudi nevladna organizacija Transparency International nudi to storitev v nekaterih državah. Na Hrvaškem lahko posamezniki primere korupcije in nepravilnosti prijavijo anonimno tudi neposredno nevladnim organizacijam kot sta Transparency International ali Združenje Žvižgač (*Udruga Žviždač*)<sup>13</sup> v Srbiji pa tudi nevladni organizaciji Piščalka (*Piščalka*).

---

13 *Udruga Žviždač* (Združenje Žvižgač) je bila na Hrvaškem ustanovljena leta 2008. Več kot 1500 posameznikov je prijavilo sume korupcije ali drugih nepravilnosti v prvem letu delovanja. Predsednica Hrvaške Kolinda Grabar Kitarović je med predvolilno kampanjo leta 2015 napovedala ustanovitev urada za žvižgače, ki naj bi deloval v okviru urada predsednice in naj bi postal ključna institucija za boj proti korupciji na