

Gostujoče pero

Zaščita žvižgačev: med pričakovanji in družbeno stvarnostjo

Bolj ko se približuje zakonodajni postopek za sprejetje zakona o zaščiti prijaviteljev, tako imenovanih žvižgačev, večja so pričakovanja, da bo epski obračun z neetičnimi in kaznivimi praksami v družbeni stvarnosti dobil nov veter v jadra. Če se z istim navdihom morjeplovcev dotaknem še tradicionalnih običajev, je ta skromni članek namesto steklenice šampanja v premec in kitovega loja za gladko splovitev skromna žgalna daritev blagoslovljenemu plutju bojne ladje »žvižgači« po temačnih vodah korupcije in drugega kriminala.

Odgovornost družbe in pristojnih državnih organov za zaščito dobrovernih prijaviteljev ultimativno pomeni tudi odgovornost za potencialne žrtve zlonamernih anonimnih in drugih prijav oziroma tožb. Če je dobrovernost temeljno moralno in pravno vodilo, varovanje javnega interesa za zaščito dobrovernih prijaviteljev ne more brez učinkovite zaščite pred zlonamernimi prijavitelji. Zlonamerne prijave so med pogostejšimi sredstvi zastraševanja nič hudega slutečih žrtev in ogrožanja javnega interesa, vključno z ogrožanjem dobrovernih prijaviteljev, ki s tem sami postanejo žrtev zlonamernosti: od klasičnih obrekovanj, zlorab osebnih podatkov, nadlegovanj, sovražnosti in lažnih prijav do tako imenovanih strateških tožb z odškodninskimi zahtevki. Statistika Komisije za preprečevanje korupcije je sicer pomirjajoča: število zlonamernih prijav je po njihovih izkušnjah zanemarljivo. Po drugi strani obdobja poročila inšpekcijskih služb opozarjajo, da se v tisočih in tisočih primerih, ki jih obravnavajo, spopadajo tudi s problematiko zlonamernih prijav. Na prošnjo, da se v povezavi z nastajajočim predlogom zakona o zaščiti prijaviteljev opredelijo do tega problema, sem od ministrstva za javno upravo dobil odgovor (št. 013-16/2022/2, datum 11. 4. 2022), da je bila zadevna problematika anonimnih in zlonamernih prijav že v preteklosti z vso resnostjo obravnavana na Inšpekcijskem svetu RS. Sodeč po odgovoru, gre za resen družbeni problem, ki po mnenju ministrstva za javno upravo v navedenem dopisu zahteva temeljito proučitev in celostno obravnavo.

Družbena stvarnost, ki iz »naprednega« sveta vse bolj vdira v naš družbeni prostor z zlorabami prava, neutemeljenimi tožbami in odškodninskimi zahtevki proti novinarjem, medicinskemu osebju in predstavnikom medicinske znanosti, naravovarstvenim organizacijam in drugim, ki tako ali drugače delujejo v javnem interesu, opozarja, da je zaščita pred posamezniki in organizacijami, ki imajo v tovrstnih zlorabah in povzročanju družbenega kaosa očitno donosno tržno nišo, neločljiv del zaščite dobrovernih prijaviteljev in žrtev zlonamernih prijav. Glede tega je treba posebej upoštevati, kar je v zvezi s tako imenovanimi strateškimi tožbami (SLAPPs) pred kratkim opozoril



Mag. Bečir Kečanović
Inštitut
za razvoj
vključujoče
družbe

ustavni sodnik dr. Rok Čeferin, da zakonodajalca pri sprejetju predpisa za boj proti tovrstnim tožbam čaka zahtevno delo. Enako težko delo čaka tudi sodišča, ki bodo morala te zaksanske norme uporabiti in vsebinsko napolniti v konkretnih sodnih postopkih (Čeferin, R., »Tožba na tožbo na tožbo na tožbo ...«, Delo, 10. 9. 2022).

Lobistična ofenziva

Zakon o zaščiti prijaviteljev naj bi v naš pravni red prinesel (implementiral) Direktivo EU 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavljajo kršitve prava in politik Unije. Pri njenem nastajanju sem sodeloval kot zainteresirana javnost v splošni razpravi o konceptu in poglavitnih rešitvah na ravni EU. Z neprijetnim presenečenjem sem pri tem spremljal lobistično ofenzivo, da se ta pomembni instrument zaščite javnega interesa podredi v korist zunanjih ponudnikov tovrstnih storitev. Lobiranje je v tem primeru tudi pri nas brez zadrege izpolnjevalo cilj, da so javne in zasebne ustanove z vsem svojim siceršnjim potencialom notranjega nadzora in družbene odgovornosti pri zaščiti legitimnih interesov izključene iz postopka zaščite prijaviteljev. Če bi ta enostranski

izključujoči pristop obveljal, bi bile cilijane organizacije in javnem in zasebnem sektorju postavljene v nevzdržen položaj, da tudi takrat, ko bi lahko zunanji ponudniki zaščite prijaviteljev pod pretvezo postopka s prijavi zbirali občutljive podatke o njihovih zaposlenih, notranjem nadzoru in poslovnih praksah – tako rekoč na meji industrijskega ali drugega obveščevalnega delovanja (špijonaže, vojnustva) – le »nemo« opazujejo, ne da bi same imele možnost preverjanja domnevnih prijav v svojem notranjem okolju.

Postopek priprave in sprejemanja Direktive EU 2019/1937 o zaščiti prijaviteljev izključujočim lobističnim vplivom ni podlegel, ker so institucije EU ustrezno prepoznale tveganja in upoštevale razumne razloge, da se obravnava prijav ter zaščita dobrovernih prijaviteljev in legitimnih interesov najprej začne v okolju, kjer naj bi do ogrožanja prišlo. Nevarnost, da nedovoljeni lobistični vplivi skozi stranska vrata vdrejo v postopek priprave in sprejemanja nacionalnih predpisov o zaščiti prijaviteljev pa še vedno ni izključena. Pri tem je treba posebej opozoriti na zaščito prijaviteljev pri ključnih nosilcih sistema nacionalne varnosti, obrambe in vojaških zadev, javne varnosti in policijske dejavnosti z vso posebnostjo in pomenom njihovega delovanja za nacionalno in skupno varnost EU in Zaveznitstva. Direktiva EU namreč zaščite prijaviteljev na tem področju namenoma ne ureja, saj je to s pridržkom »nacionalna varnost« že v pogodbi o delovanju EU smiselno

prepuščeno državam članicam. Zato je pomembno, da strokovna in širša javnost, mediji in odločevalci, ne nazadnje vsi bodoči zavezanci oziroma nosilniki zakonskih določb pozorno spremljajo in nadzorujejo postopek priprave in sprejemanja zakona, da ne bi bil javni interes nacionalne varnosti in drugi legitimni interesi v javnem in zasebnem sektorju pod pretvezo zaščite prijaviteljev prepuščeni nedovoljenim vplivom in stranskim interesom.

Načelo ustavnosti in zakonitosti

Naslednji, enako ali celo pomembnejši vidik umestitve (implementacije) področne Direktive EU 2019/1937 o zaščiti prijaviteljev je načelo ustavnosti in zakonitosti, upoštevaajoč prakso Ustavnega sodišča RS o vertikalni in horizontalni skladnosti ter usklajenosti (koherentnosti) zakonov in drugih predpisov v skupnem okviru nacionalnega pravnega reda kot delujoče celote. Tako iz direktive EU kot iz besedila predloga zakona, ki je bil javnosti dostopen v postopku nastajanja in usklajevanja v javni razpravi, izhaja, da je v skupnem okviru zaščite prijaviteljev vrsta vertikalnih in horizontalnih povezav s področno zakonodajo, na primer o delovnih razmerjih, varnosti in zdravju pri delu, gospodarskem in finančnem poslovanju, javnih financah in preprečevanju korupcije, notranjimi predpisi o vzpostavitvi in delovanju kontrolnega okolja, obvladovanju tveganj in povezanju odpornosti proti neetičnim in protipravnim, odklonskim in kaznivim ravnanjem.

Menim, da je v duhu republikanskega izročila tudi za prihodnjo ureditev zaščite dobrovernih prijaviteljev, kadar delujejo v javnem interesu, dolgoročno ključna vzgoja človečnosti in aktivnega državljanstva za miroljuben in trajnostni družbeni razvoj.

Bodoči zakon vsega tega ne more do potankosti zajeti v delujočo celoto zaščite dobrovernih prijaviteljev. Čeprav predlog zakona dokaj natančno določa okvir notranjega postopka s prijavi, za zavezance oziroma naslovnike zakonskih določb še vedno ostaja nereseno vprašanje, kako se tega lotiti celostno in na povezljiv način, da bi bila zaščita dobrovernih prijaviteljev in žrtev odklonskih dejanj v vseh pogledih učinkovita, pričakovani stroški čim manjši, kontrolno okolje, ki predstavlja neločljiv del v skupnem okviru notranjega postopka s prijavi, skladno in kot delujoča celota v notranjem in zunanjem okolju usklajeno (koherentno). Z zaščito prijaviteljev sem se srečeval dobrošen del svoje poklicne poti. Od sodelovanja z aktivnimi državljani, ki jim je pripadnost skupnim vrednotam ter iz te državljske vrline izvirajoča

skrb za skupno dobro največja spodbuda pri zaščiti javnega interesa, do posebej izurjenih in motiviranih žvižgačev pri preprečevanju in obvladovanju najzahtevnejšega kriminala in terorizma. Sodelovanje z enimi in drugimi je vedno zahtevna naloga. Pričakovanje, da pomembno prispeva k javni varnosti in zaščiti javnega interesa gre z roko v roki s podporo, moralno in pravno odgovornostjo celotne družbene skupnosti za zaščito dobrovernih prijaviteljev. Kdor se v dobri veri izpostavi za skupno dobro, javno blaginjo in javni interes, bi ga morala družba pri tem podprati, mu stati ob strani in ga primerno nagraditi.

Z drugimi besedami, nihče ni dolžan, niti pravno niti moralno, sam nositi breme in trpeti škodo v prizadevanjih za javno blaginjo, ki je skupnega pomena. Če ta poenostavljeni prikaz temeljnih predpostavk zaščite dobrovernih prijaviteljev postavimo v zgodovinski okvir sorodnega instituta popularne tožbe (*actio popularis*) v rimskem pravu, zaslužni profesor Prave fakultete Univerze v Ljubljani dr. Janez Kranjc ugotavlja, da je bila za tedanjor republikansko misel javna blaginja temeljni cilj in vodilo sleherne dejavnosti. V tem smislu bi veljalo dobro premisliti, kaj resnično pomeni vloga žvižgačstva z vso dobroverno zavestostjo za skupno dobro, ki je, kot pravi prof. Kranjc, hkrati dobro za posameznika. Z vidika naše ustave in temeljnih opredelitev, po katerih je Slovenija demokratska republika in pravna država, menim, da je v duhu republikanskega izročila tudi za prihodnjo ureditev zaščite dobrovernih prijaviteljev, kadar delujejo v javnem interesu, dolgoročno ključna vzgoja človečnosti in aktivnega državljanstva za miroljuben in trajnostni družbeni razvoj.

Zaščita dobrovernih prijaviteljev je nedvomno pomemben instrument demokratične družbe in pravne države pri varovanju skupnega dobrega in javnega interesa. V svojih javnih nastopih in poklicnem delovanju sem se zato večkrat in odločno zavzemal tudi takrat, ko je bila na preizkušnji moja osebna varnost. Hkrati sem vedno poudarjal, tako kot v tem prispevku, da še tako pomemben instrument za zaščito javnega interesa ni in ne more biti niti religija niti ideologija. Iz zgodovine je znano, kadar družba s pretiranim pričakovanjem in gorečnostjo prestopi te meje, se bolj kot vzgoji človečnosti zateče k bližnjicam, pa čeprav dobrovernih prijaviteljev, se hitro lahko zgodi, da namesto zaščite javnega interesa v vlogi aktivnega državljanstva stopi kultura tožarjenja za vsako ceno. Zgornji povzetki o zlorabah prava in tako imenovanih strateških tožbah, ki iz »naprednega« sveta vse bolj vstopajo tudi v naš družbeni prostor, so več kot svarilo pred civilizacijskim nazadovanjem v barbarsko preteklost.

Prispevek je mnenje avtorja in ne izraža nujno stališča uredništva.



FOTO: FREDERICK FLORIN/WAFP

Gostujoče pero

Predlagana ustavna sprememba imenovanja sodnikov

Pred kratkim je bil v državni zbor vložen predlog za začetek postopka za spremembo ustave glede imenovanja sodnikov. Želim opozoriti na določene probleme idej o spremembi načina imenovanja sodnikov (130. člen Ustave RS) – prenos pristojnosti z državnega zbora izključno na sodni svet in predsednika republike. Gre torej za predlog sistema, po katerem sodnike imenuje sodni svet sam, saj je vloga predsednika republike praviloma formalna. Po veljavni ustavi ureditvi v Sloveniji je državni zbor vključen zgolj v prvo imenovanje za sodnika in ponovno za vrhovnega sodnika. Tako po 130. členu Ustave RS sodnike voli državni zbor na predlog sodnega sveta. V drugih primerih je podana izključna pristojnost sodnega sveta za sodnike že zdaj. Sodni svet pa je samostojen in neodvisen državni organ, ki varuje samostojnost in neodvisnost sodne veje oblasti ter skrbi za zagotavljanje kakovosti dela sodišč in sodnikov ter javnega ugleda sodstva (2. člen Zakona o sodnem svetu). Sodni svet sestavlja enajst članov. Pet članov izvoli na predlog predsednika republike državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo. Predsednika izberejo člani sveta izmed sebe (131. Ustave RS).

Med posameznimi vejami oblasti mora obstajati določen sistem zavor



Dr. Anže Erbežnik
prof. prava

in ravnovesij (ang. checks and balances) ter slovenski sistem, po katerem sodnika za prvo imenovanje potrdi državni zbor (parlament), ni slab. Takšen sistem v zadnjih desetletjih ni pripeljal do politizacije imenovanja rednih sodnikov ter dva primera imenovanja vrhovnih sodnikov, kjer je bila določena politična razprava, ne upravičujeta spremembe sistema. V preteklosti je državni zbor tudi upravičeno ugotovil nekatere pomanjkljivosti pri kandidaturi v nekaterih redkih primerih, ki jih sodni svet predhodno ni zaznal in obravnaval. Pri tem je veljavni slovenski sistem imenovanja v skladu z veljavnimi akti Sveta Evrope, odločitvami ESČP in tudi ne nasprotuje pravnemu redu EU. V tem pogledu sprememba ni potrebna. Primerjava z nekaterimi sosednjimi državami kaže, da tudi sistemi, kjer sodnike imenuje de facto sodni svet sam, niso nujno boljši, če ni ustrezne kulture preprečevanja konflikta interesov in preprečevanja korupcije pri sodnem svetu. V Italiji, ki ima tak sistem, je veliko članov sodnega sveta nedavno končalo v kazenskih

postopkih zaradi nedopustnega dogovarjanja glede kandidatur. Prav tako so se na sosednjem Hrvaškem pojavili problemi z načinom delovanja sodnega sveta pri imenovanju sodnikov zaradi nepojasnjene preferiranja določenih kandidatov, z zadevami pred Ustavnim sodiščem Republike Hrvaške (npr. zadeva št. U-III-5074/2017).

V Sloveniji so se že do zdaj v postopkih imenovanja in napredovanja rednih sodnikov pojavili problemi zaradi nedorečenih pravil glede konflikta interesov pri sodnem svetu (kljub 30. členu Zakona o sodnem svetu). To kažejo sodni spori za redne sodnike pred rednimi sodišči in celo

odločitve Ustavnega sodišča RS glede problematike konflikta interesov pri sodnem svetu (npr. Ustavno sodišče RS, št. Up-1094/18 glede konflikta interesov pri sodnem svetu, št. U-I-445/18 glede disciplinskih postopkov zoper sodnike itd.). Na problematiko konflikta interesov in neizločanja pri sodnem svetu sem v preteklosti opozarjal že tudi sam pri imenovanjih mednarodnih sodnikov. Tudi sedanja sestava sodnega sveta postavlja vrsto pravnih vprašanj, na primer sodelovanje aktivnih odvetnikov oziroma odvetnic v sodnem svetu na način, da se lahko postavlja vprašanje konflikta interesov, ki bodo nastali, ko bodo ti odvetniki imeli v

S predlagano spremembo se bo morebitna odkrita politizacija imenovanja sodnikov na ravni državnega zbora spremenila v morebitno skrito politizacijo na ravni sodnega sveta.

prihodnosti primerem pred izbranimi sodniki; problematika pravnih sredstev, in sicer odločanje vrhovnega sodišča (na primer 36. člen Zakona o sodnem svetu) v upravnih sporih glede imenovanja sodnikov, ob tem, da je predstavnik vrhovnega sodišča v sodnem svetu (celo kot predsednik sodnega sveta); nedorečena pravila glede izločanja in konflikta interesov. V trenutnem sistemu pravnih sredstev zoper odločitve sodnega sveta se namreč postavlja vprašanje, kako bodo redni sodniki nepristransko odločali zoper sodni svet, če so od njega odvisni glede kariere. Verjetno bi bila ustrežnejša ureditev glede pravnih sredstev, kjer bi zoper odločitve sodnega sveta bilo podano pravno sredstvo neposredno na ustavno sodišče, ne pa na vrhovno, katerega predstavniki so del sodnega sveta. Navedena in druga vprašanja se bodo s spremembo ustave in prenosom de facto imenovanja sodnikov na sodni svet samo še poglobila.

Posledično menim, da trenutna struktura sodnega sveta in način pravnih sredstev nista ustrezna za de facto imenovanja sodnikov s strani sodnega sveta, ob zgolj formalnem potrjevanju predsednika republike, kot se želi uvesti. V predlaganem sistemu bo namreč dokončno imenovanje predsednika republike formalnost, »žigisanje« odločitev sodnega sveta. Zdi se, da v javnosti glede tega obstaja določeno nerazumevanje, kakšna bo vloga predsednika republike pri imenovanju. Na predvideni način se ne bo dosegla večja neodvisnost in depolitizacija sodstva, temveč se bo po moji oceni pojavil resen problem popolnoma zaprtega sistema ene izmed vej oblasti s problemi, kot se pojavljajo v nekaterih drugih državah, ki tak sistem imajo (denimo na Hrvaškem, v Italiji), na primer nevarnost konflikta interesov, korupcijskih tveganj, netransparentnosti in prikrite politizacije znotraj sodnega sveta (glede na to, da pet članov sodnega sveta imenuje državni zbor). S predlagano spremembo se bo morebitna odkrita politizacija imenovanja sodnikov na ravni državnega zbora spremenila v morebitno skrito politizacijo na ravni sodnega sveta. Posledično menim, da je obstoječi sistem imenovanja sodnikov s participacijo državnega zbora dober in v tem pogledu ne potrebuje sprememb.

Prispevek je mnenje avtorja in ne izraža nujno stališča uredništva.



FOTO: LEON VINC