

Prof. dr Peter HAUSER*

Uzbunjivanje: šansa ili opasnost? – nove tendencije u Evropi

UDK: 654.92:342.722(4)

Primljen: 18. 2. 2013.

Prihvaćen: 23. 2. 2013.

Pregledan naučni rad

Apstrakt

Još od 2002. godine propisi u SAD zahtevali su primenu procedura za uzbunjivače u javnim akcionarskim društvima kao i sprovođenje njihove zaštite. Poreski organi SAD uspostavili su 2006. godine sistem nagrađivanja uzbunjivača. Pravila SAD u vezi sa telefonskim linijama za uzbunjivače proširila su se i na Evropu. Evropske države obavezuju međunarodne i EU institucije na donošenje zakona o zaštiti i procedurama za uzbunjivače. O sistemu nagrađivanja još se diskutuje. Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu da sloboda izražavanja predstavlja tekovinu veće vrednosti od reputacije poslodavca. Evropski propisi o zaštiti podataka štite prava osumnjičenog lica kao i prava uzbunjivača. Neophodno je razmotriti evropski program za uzbunjivače koji prioritet daje internom uzbunjivanju. Jasne procedure treba da zaštite uzbunjivača koji postupa u dobroj veri kao i prava osumnjičenog lica i organizacije. Javno uzbunjivanje treba da se štiti samo u izuzetnim slučajevima, onda kada je ugrožen javni interes i pod uslovom da se ono štiti za prijavljivanje samo državnim organima. Prijavljivanje medijima i političkim funkcionerima je opasno jer je moguća neadekvatna upotreba informacija. Uzbunjivanje iz finansijskih motiva je nemoralno a nagrađivanje sumnjivo. Uzbunjivanje predstavlja priliku u borbi protiv korupcije i kriminala sa opasnošću pokretanja lažnih optužbi, nemoralnim motivima i nemoralnom upotrebom informacija. Radi izbegavanja ovih opasnosti, neophodno je doneti određene propise.

Ključne reči: uzbunjivanje, zaštita uzbunjivača, zaštita podataka, zaštita osumnjičenog, zaštita poslodavca, nagrađivanja uzbunjivača, ljudska prava

* Član Odbora menadžera „Collegialität Versicherungsverein Privatstiftung and Collegialität Privatstiftung“ iz Beča, predavač na kursovima o osiguranju na Univerzitetu „Johannes Kepler“ u Lincu i na Univerzitetu za ekonomiju u Beču, naučni saradnik na Zapadnomađarskom univerzitetu „Šopron“, Fakultet za ekonomiju. Eletronska adresa je: hauser.peter@gmx.at.

1. UVOD

Ovaj vek započeo je skandalima u kompanijama „Enron“ i „WorldCom“, preko uzbunjivača koji su postali poznati i po tome što su imali problema sa svojim radnim mestima. Zakon Šarbana i Okslija (*Sarbanes Oxley Act*, dalje u tekstu: ZŠO)¹ uveo je zaštitu uzbunjivača i obavezao javna akcionarska društva u SAD da predvide procedure za uzbunjivače. Primena tih procedura u evropskim društvima kćerkama američkih akcionarskih društava doveo je do problema sa evropskim propisima o zaštiti podataka i radu u različitim državama, zbog čega se posebna pažnja mora posvetiti pravima osumnjičenih lica i pravu na integritet poslodavaca. Posle bankrotstva kompanije „Lehman Brothers“, američki kongres ustanovio je obavezu Komisije za hartije od vrednosti na finansijsko nagrađivanje.

Razne aktivnosti u Evropi predmet su diskusija o donošenju Evropskog pravnog okvira o zaštiti uzbunjivača kako bi bilo lakše uspostaviti procedure i finansijsko nagrađivanje uzbunjivača. Evropski sud za ljudska prava nedavno je ustanovio da pravo slobode izražavanja u izvesnim okolnostima može da postoji iznad prava poslodavaca u vezi sa njegovim pravom na zaštitu reputacije i lojalnošću zaposlenog.

U ovom radu se opisuje razvoj u SAD i nove tendencije u Evropi. Neki rezultati autorovog teorijskog istraživanja u 2007.² godini trebalo bi da upotpune literarno istraživanje. Autor će razviti osnovne postavke novog pravnog okvira za uzbunjivače i na kraju će dati svoje viđenje rešenja sledećeg pitanja: Da li su uzbunjivanje i njegova zaštita prihvatljiva prilika u borbi protiv

¹ 107-mi Kongres SAD, drugo zasedanje, 23. januar 2002. godine. Zakon o zaštiti investitora unapređenjem istinitosti i pouzdanosti korporativnih informacija dostavljenih u skladu sa propisima o hartijama od vrednosti i u druge svrhe. – Zakon Šarban Oksli iz 2002, H.R. 3763.

² Hauser, Peter. „Die Stellung der Internen Revision in der österreichischen Versicherungswirtschaft und ihre Zukunftstendenzen einschließlich der Rolle im Whistleblowingprozess“, *IIA Austria 2008*, str. 147–155.

korupcije, nezakonito ponašanje i kriminal, ili da li su opasnosti u vezi sa zaštitom podataka uopšte i zaštitom eventualnih nezakonitih radnji osumnjičenih lica i organizacija veća od koristi koja se može ostvariti prijavljivanjem?

2. DEFINICIJE

Najzastupljenija definicija uzbunjivanja datira iz 1985. godine i ona je, u nešto izmenjenoj formi, i danas neprevaziđena. Autori Nir i Miceli definišu uzbunjivanje kao „prijava bivših ili postojećih pripadnika organizacije pod kontrolom svojih poslodavaca nezakonitih, nemoralnih ili nelegitimnih postupaka licima ili organizacijama koje bi mogle da pokrenu odgovarajući postupak.”³ „Transparency International” je prihvatio istu definiciju na uopšteniji način. Po toj definiciji uzbunjivanje je „prijava informacija o pretpostavljenom nezakonitom ponašanju ili opasnosti u nekoj organizaciji, fizičkim ili pravnim licima za koje se veruje da mogu da pokrenu odgovarajući postupak.”⁴ Uopštenija definicija obuhvata takođe prijave lica u vezi sa organizacijom u kojoj nisu zaposleni.

Problematično ponašanje se odnosi na kriminal „belih kragi”, korporativno kriminalno i nezakonito ponašanje. U nedavnoj definiciji uzbunjivanja, problematično ponašanje nije se ograničavalo samo na nezakonito ponašanje već i na nemoralne i nelegitimne postupke, kao što su prikrivanje resursa ili arbitrnost prilikom otpuštanja.⁵

Interno uzbunjivanje predstavlja prijavu pripadnika organizacije ili lica u sklopu organizacije svih problematičnih ponašanja u nekoj organizaciji njenoj upravi.⁶ Moje istraživanje u austrijskoj industriji osiguranja⁷ pokazalo je da je prijavljivanje direktno nadređenom licu želelo 88% učesnika u anketi kao tački kontakta uzbunjivača. Sledećem nivou nadređenih lica prihvatilo je 75% anketiranih, 68% bi prihvatilo da to bude interna

revizija, 64% da to bude član Upravnog odbora, a samo 50% da to bude generalni (izvršni) direktor.⁸

Javno uzbunjivanje predstavlja prijavljivanje problematičnog ponašanja u organizaciji organu van organizacije ili javnosti. Istraživanje u poslovanju austrijskog osiguranja pokazalo je da 87% nije prihvatilo da prijavu vrši javnosti ni po koju cenu, 63% je negiralo mogućnost da prijavu vrši organu nadzora osiguranja dok je 58% prijavu ne bi podnelo eksternom revizoru.⁹

U brojnim definicijama, javni uzbunjivač pokušava da prijavu prvo izvrši unutar svoje organizacije. Kada propadnu interni pokušaji da se problematično ponašanje ispravi, javno prijavljivanje je trajni proces iz ugla uzbunjivača. Savršen primer za ovu teoriju je Šeron Votkins, uzbunjivač u slučaju kompanije „Enron.” Ona je prvo napisala pismo na adresu generalnog (izvršnog) direktora (interno uzbunjivanje), da bi se, pošto je sa držinom njenog pisma upoznata javnost, svedočila pred Kongresom SAD (javno uzbunjivanje).¹⁰

Moje je istraživanje pokazalo da opredelenje između internog i javnog uzbunjivanje nije stvarno moguće podeliti jedno od drugog. Samo 9% anketiranih je prihvatilo da prijavu izvrši savetu zaposlenih, 23% je prihvatilo da pored takvog načina prijave, izvrši i prijavu nekom iz lanca uprave. Oni koji bi prijavu izvršili savetu radnika, njih 36% bi to učinilo samo u posebnim okolnostima dok 32% to ne bi uopšte učinilo.

Kada se radi o prijavljivanju predsedniku Nadzornog odbora¹¹ samo 4% bi u svim slučajevima samo njemu, 17% bi prijavu učinilo njemu ali pod uslovom da je prijava izvršena i nekome od rukovodilaca, 42% bi prijavu učinilo pod posebnim okolnostima, a 37% ne bi ni u jednom slučaju prijavljivali predsedniku Nadzornog odbora. Prema opštem shvatanju, Savet radnika i Nadzorni odbor su deo interne organizacije, ali odgovorna lica iz austrijske industrije osiguranja imala su drugačiji stav. Preciznije, 46% članova Upravnih odbora nije prihvatilo da se prijavljivanje vrši Savetu radnika, dok je 52% odbilo mogućnost da se prijava vrši predsedniku Nadzornog odbora.¹²

³ Miceli, Marcia STR., Near, Janet STR. & Dworkin, Terry Morehead. (2008) *Whistleblowing in Organizations*, LEA's Organization and Management Series, Routledge Taylor & Francis Group, New York, str. 6.

⁴ Transparency International, Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2009, dostupno na: www.transparency.org, 13. 2. 2013.

⁵ Miceli et al. *Isto*, str. 4–5.

⁶ Aschauer, Paula, *Whistleblowing im Arbeitsrecht*, Linde Verlag Wien, 2012, str. 34.

⁷ Hauser. *Isto*, str. 250–252.

⁸ Pre sprovođenja ankete 1.276 internih revizora, eksternih revizora, članova Nadzornog odbora, članova Odbora menadžera, registrovanih menadžera i menadžera društava kćerki zamoljeno je učestvuje u anketi, ali je samo 22% ili 273 njih pristalo.

⁹ Hauser. *Isto*, str. 252.

¹⁰ Miceli et al. *Isto*, str. 8.

¹¹ U austrijskom dualnom sistemu uprave privrednih društava „Upravni odbor” je negde između „Odbora menadžera” sa glavnim izvršnim direktorom na čelu i „Nadzornog odbora.”

¹² Hauser. *Isto*, str. 250–252.

3. SITUACIJA U VEZI SA UZBUNJIVANJEM U SAD

Časopis *Time* je 2002. godine objavio tri uzbunjivača za kandidate za „Ličnost godine.” To su bili Šeron Watkins iz kompanije „Enron”, Sintija Kuper iz kompanije „WorldCom” i Kolin Rouli iz „FBI” koji su prijave podneli organima u svojim kompanijama.¹³ Sintija Kuper, šef interne revizije, direktno je prijavu o svojim sumnjama u vezi sa knjiženjem izvršila izvršnom direktoru finansija. Izvršni direktor za finansije i eksterni revizor negirali su njene osnovane sumnje, dok je izvršni direktor za finansije zabranio bilo kakvu istragu. Sintija Kuper je nastavila sa svojim prikrivenim radom i prijavila rezultat revizorskoj komisiji. To je bio početak kraja kompanije „WorldCom.”¹⁴ Priča o damama uzbunjivačima bila je važna za nov razvoj i istragu u vezi sa uzbunjivanjem, poslovnim moralom, računovodstvenim i revizorskim principima, odgovornosti eksternih, kao i internih revizora.

Kongres SAD je 2002. godine doneo ZŠO kao odgovor na skandale koji su se desili početkom ovog veka. Autor se u ovom radu bavi samo propisima o procedurama za uzbunjivanje (ZŠO, čl. 301/4) i zaštitom uzbunjivača (čl. 806). ZŠO se primenjuje na sve kompanije koje izdaju bilo kakve hartije od vrednosti koje su ili bi trebale da se registruju na Berzi hartija od vrednosti SAD.¹⁵ ZŠO se takođe primenjuje na društva kćerke tih kompanija sa sedištem u i van SAD. Odredba čl. 4/1 „svaka revizorska komisija izdavaoca hartije od vrednosti ima obavezu da uspostavi procedure za A) prijem, čuvanje i rukovanje prigovorima izdavaoca hartija od vrednosti u vezi sa knjiženjem, internim kontrolama računovodstva ili pitanjima revizije; i B) poverljive i anonimne prijave zaposlenih u kompaniji izdavaoca hartija od vrednosti o sumnjama u vezi sa spornim knjiženjima ili revizijom”, prouzrokovala je probleme u nekoliko nacionalnih pravnih sistema u Evropi kao i u sistemu „common law” EU, posebno u vezi sa zaštitom podataka. Član 806 ZŠO nosi naslov: „Zaštita zaposlenih u javnim akcionarskim društvima koji pruže dokaz za prevaru.” Kompanija, „ne može osloboditi funkcije, smeniti, suspendovati, pretiti, uznemiravati ili na drugi način diskriminisati službenika, zaposlenog, ugovarača, podgovarača ili zastupnika kompanije u odnosu

na zaposlenog u pogledu uslova ugovora o radu i to zbog neke nezakonite radnje koju je izvršio zaposleni” samo zbog davanja informacije ili pružanja pomoći u istrazi o nekoj radnji za koju zaposleni osnovano smatra da predstavlja kršenje ZŠO, pravila Komisije za hartije od vrednosti SAD ili bilo kojeg saveznog zakona SAD u vezi sa prevarom na štetu akcionara. Informacija ili pomoć se mora pružiti Saveznom nadzornom organu ili organu unutrašnjih poslova, svakom članu komisije Kongresa, licu koje ima nadzorna ovlašćenja prema zaposlenom ili lcu koje radi kod poslodavca koji ima ovlašćenje da sprovodi istragu, otkriva ili prekida problematično ponašanje.

ZŠO je propisao procedure uzbunjivanja i zaštite uzbunjivača, dok je Zakonik o porezima predvideo nagrade uzbunjivačima. Poreska uprava SAD, nadležna za naplatu i razrez poreza, isplaćuje nagrade licima koja ukazuju na lica koja ne plate dugujuću poresku obavezu. Ako je dobijena informacija bila od koristi Poreskoj upravi ona može nagraditi uzbunjivača. U zavisnosti od naplaćene sume, nagrada može da iznosi i do 30%.¹⁶ Poreska uprava štiti identitet uzbunjivača „u najvećem meri propisanoj zakonom.” Ako sud naloži otkrivanje identiteta, Poreska uprava ima obavezu da to učini.¹⁷

Potpredsednik direkcije za finansije kompanije „Lehman Brothers” je u maju 2008. godine obavestio upravu i u razgovoru sa eksternim revizorom istakao problematične poslove, koje su kasnije poslužile kao osnova za upravne kazne i odštetne zahteve sudskog istražitelja protiv članova uprave i eksternog revizora.¹⁸ U junu 2008, uzbunjivač je izgubio posao u sklopu plana tehnološkog viška kompanije što zvanično nije imalo nikakve veze sa njenim prijavljivanjem problematičnog ponašanja.¹⁹

Odgovor Kongresa SAD na skandal zbog bankrotstva kompanije „Leman Braders” bilo je donošenje Zakona Dod–Frenk 2010. godine.²⁰ Ovaj zakon propisao

¹⁶ Američki Zakonik o porezima, čl. 7623(a) i 7623(b).

¹⁷ “IRS – Whistleblower – Informant Award”, dostupno na: www.irs.gov/whistleblower-informant-award, 1. 9. 2012.

¹⁸ Valukas, Anton R. “Report of the examiner in re Lehman Brothers Holding Inc. et al”, *United States Bankruptcy Court Southern District of New York*, Chapter 11, Case No. 08-13555(JMP), Volume 1, Section I 15–27.

¹⁹ Clark, Andrew. “Lehman whistleblower lost job weeks after raising alarm. Auditor Ernst & Young blamed for taking virtually no action. Bank accused of laying off Mathew Lee in retaliation”, *The Guardian*, March 16 2010, available at: www.guardian.co.uk.

²⁰ 111-ti Kongres SAD, drugo zasedanje, 5. 1. 2010. Zakon o unapređenju finansijske stabilnosti SAD povećanjem odgovornosti i transparentnosti u finansijskom sistemu, da se spreče slučajevi „suviše velik da bi propao”, o zaštiti američkih poreskih obveznika sprečavanjem budžetskih izdataka za pomoć, o zaštiti potrošača od zlonamerne prakse u pružanju finansijskih

¹³ Lacayo Richard, Ripley Amanda, Persons of the Year 2002. “The Whistleblowers”, *Time Magazine*, December 30, 2002, dostupno na: www.time.com, 30. 1. 2013.

¹⁴ Cooper, Cynthia. (2008) *Extraordinary Circumstances. The Journey of a Corporate Whistleblower*, John Wiley & Sons, Hoboken NJ.

¹⁵ Američki Zakon o berzi hartija od vrednosti iz 1934, čl. 3, 15 U.S.C. 78c.

je pravila za nagrađivanje uzbunjivača i ponovio pravila o zaštiti uzbunjivača. Zakon definiše uzbunjivača kao pojedinca koji daje informaciju Komisiji za hartije od vrednosti u vezi sa kršenjem zakona o hartijama od vrednosti. Komisija za hartije od vrednosti ima obavezu da uzbunjivaču isplati nagradu, ako je informacija doprinela pokretanju sudskog ili upravnog postupka čiji je ishod bilo izricanje novčane kazne veće od 1.000.000 dolara.²¹ Informacija mora da potiče od nezavisnog znanja ili analize uzbunjivača, mora da bude nepoznata Komisiji za hartije od vrednosti, ne sme isključivo poticati iz rasprava u sudskom ili upravnom postupku, vladinog izveštaja, saslušanja, revizije ili istrage i ne sme da potiče iz vesti medija. Nagrada se ne isplaćuje uzbunjivačima koji su do informacije došli u svojstvu člana, rukovodioca ili zaposlenog kod nadzornog organa, u Ministarstvu pravde, nezavisne regulatorne organizacije, Odbora za nadzor računovodstva javnih akcionarskih društava ili organa unutrašnjih poslova. Takođe pravo na nagradu nema uzbunjivača koji je osuđivan za privredne presteupe, uzbunjivač koji želi da bude nagrađen kao i oni uzbunjivači koji su informacije dobili tokom vršenja revizije finansijskih izveštaja, a koja se i inače sprovodi na osnovu propisa o hartijama od vrednosti. Nagrada može da iznosi do 30% od iznosa novčane kazne.²² Uzbunjivač nema pravo na nagradu ako je znao ili namerno dao lažnu, izmišljenu ili prevarnu izjavu ili prezentaciju ili ako se koristi lažnim pismenom ili ispravom za koju zna da sadrži lažne, izmišljene ili prevarne izjave ili podatke (čl. 21 F h/3).

Poslodavac nema pravo da direktno ili posredno oslobodi, smeni, suspenduje, pretili, uznemirava ili na drugi način diskriminiše uzbunjivača u pogledu uslova njegovog radnog odnosa zbog bilo kojih njegovih zakonitih postupaka u davanju informacija Komisiji za hartije od vrednosti. Komisija za hartije od vrednosti nema pravo da otkriva informacije za koje bi se osnovano moglo očekivati da bi otkrile identitet uzbunjivača, osim ako i sve dok u vezi sa propisanim javnim postupkom, koji pokrene Komisija za hartije od vrednosti, ne bude zahtevano u odnosu na tuženog ili osumnjičenog. Komisija za hartije od vrednosti može da sve poverljive informacije obelodani organima unutrašnjih poslova federacije i saveznih država, nadležnim regulatornim organima, samoregulatornim organizacijama, Odboru za nadzor računovodstva javnih akcionarskih društava, komisijama za hartije od vrednosti stranih država i stranim organima unutrašnjih poslova, ako utvrdi da

usluga i druge namene. – „Dodd–Frank Wallstreet Reform and Consumer Protection Act 2010”, H.R.4173.

²¹ Zakon Dod–Frenk iz 2010, čl. 922 kojim se dopunjuje Zakon o berzi hartija od vrednosti 15, U.S.C. 78a, čl. 21 F.

²² Američki Zakon Dod–Frenk, čl. 21 F b) c).

je to neophodno radi ostvarivanja cilja zakona i zaštite investitora (čl. 21 F/h2).

Komisija za hartije od vrednosti sačinjava godišnji izveštaj o Programu uzbunjivanja Dod–Frenk. Prema izveštaju o fiskalnoj 2012²³ godini, Komisija za hartije od vrednosti primila je 3.001 obaveštenje uzbunjivača. Najčešće vrste prigovora odnosile su se na korporativno obelodanjivanje i finansijske podatke (18,2%), nuđenje izvršenja prevare (15,5%) i manipulaciju (15,2%). Tokom fiskalne 2012. godine Komisija za hartije od vrednosti odlučila je o dodeli svoje prve nagrade. Pokrenute su 143 „tajne akcije.”

4. STANJE U EVROPI

U Velikoj Britaniji, još od 1998. godine, na snazi je „Zakon o prijavama od javnog interesa.”²⁴ Ovim zakonom štite se uzbunjivači od nepoštenog otpuštanja sve dok su ispunjeni izvesni uslovi. Zaštićeni su u suštini, uzbunjivači u svojstvu zaposlenih. Ako zaposleni iskreno smatra da je ono što prijavljuje tačno i to saopšte ovlašćenom licu, uzbunjivanje je zaštićeno. Ako je u organizaciji predviđena procedura uzbunjivanja, ona se mora primenjivati. Ako potencijalni uzbunjivač misli da to može da kaže poslodavcu, on to mora i učiniti. Jedino u slučaju da uzbunjivač smatra da obaveštavanje poslodavca nije moguće ili nema smisla, zaštićen je kontakt sa „ovlašćenim licem ili organom.” Spisak „ovlašćenih lica” objavljuje vlada. Uzbunjivač može da prijavi nešto što nije tačno ili je nezakonito ili da se zanemaruju radne obaveze, uključujući i da je nečije zdravlje ili bezbednost u opasnosti, štetu na prirodnoj sredini, privredni prestup, da kompanija ne posluje po zakonu ili da prikriva problematično ponašanje.²⁵

Uzbunjivači su zaštićeni od nepoštenog tretmana čak i onda kada zvižde u pištaljku za nešto što se desilo u inostranstvu. To se odnosi na slučaj kada se krše ili će se tek prekršiti razni nacionalni propisi. Državljanin SAD, bivši policijski službenik, zaposlio se u međunarodnoj kompaniji za bezbednost po pravu Velike

²³ U.S. Securities and Exchange Commission: Annual Report on the Dodd–Frank Whistleblower Program, Fiscal Year 2012, November 2012, SEC office of the Whistleblower, dostupno na: <http://www.sec.gov/whistleblower>, 8. 1. 2013.

²⁴ Parlament Velike Britanije. Zakon radi zaštite pojedinaca koji prijavljuju određene informacije u javnom interesu kako bi se tim pojedincima omogućilo da pokrenu odgovarajući postupak u vezi sa viktimizacijom i sa tim povezanim ciljevima, poglavlje 23, 2. jul 1998, na snazi od 2. jula 1999. – Zakon o prijavljivanju od javnog interesa iz 1998. godine (*Public Interest Disclosure Act 1998*).

²⁵ “Gov.uk,Guide:Whistleblowing”, dostupno na: <https://www.gov.uk/whistleblowing>, 9. 1. 2013.

Britanije. Ta kompanija je u ime Ministarstva spoljnih poslova zaposlila osoblje iz američkog kontigenta lica koji su pripadali „Međunarodnim policijskim snagama, dalje u tekstu: MPS). MPS je radio sa UNO u Bosni. Uzbunjivačica je otkrila da su službenici MPS-a umešani u trgovinu belim robljem. Ona je obavestila zvaničnike MPS i UNO, zбо čega su je odmah otpustili.²⁶ Sud Velike Britanije je prihvatio da postoji uzbunjivanje kao „zaštićeno prijavljivanje” i dosudio joj nadoknadu štete u iznosu od 115.000 funti.²⁷

Pravila koja je uveo ZŠO takođe primenjuju evropska društva kćerke američkih akcionarskih društava kao i evropska akcionarska društva čije se akcije nalaze na američkim berzama. ZŠO se primenjuje na ove kompanije ali samo u vezi sa procedurama uzbunjivanja. Zaštita uzbunjivača putem ZŠO ne važi za strance zaposlene u tim kompanijama kada rade van teritorije SAD.²⁸

Veliki broj „vrućih linija za uzbunivače” je na osnovu ZŠO uspostavljen u kompanijama u Evropi. Ali mnogo je evropskih država imalo probleme sa zahtevom kompanija da dobiju informacije o problematičnom ponašanju, zahtevima uzbunjivača za zaštitom i ljudskim pravima osumnjičenih lica radi zaštite podataka i pravom pretpostavke nevinosti. U Francuskoj, Nacionalna komisija za zaštitu podataka i slobode zabranila je vruće linije za uzbunjivače kada je ugrožen vitalni interes lica kao što su telesni ili moralni integritet. Vitalni interesi se odnose na kršenje prava intelektualne svojine, poverljivost, sukob interesa, diskriminaciju, seksualno ili psihičko uznemiravanje.²⁹ Takođe, nemački sudovi za radne sporove su imali problema sa vrućim linijama za uzbunjivače. U Švedskoj je stokholmski Upravni sud potvrdio 2010. stav Švedske agencije za zaštitu podataka da samo izvršni direktori kompanija i lica na ključnim pozicijama imaju pravo da vrše prijave preko vruće linije.³⁰

²⁶ Bolkovac, Kathryn & Lynn, Cari. *The Whistleblower. Sex trafficking, military contractors and one woman's fight for justice*, Palgrave Macmillan, New York 2011.

²⁷ Employment Tribunal South Hampton, *Bolkovac v DynCorp Aerospace Operations UK, ET*, Case no. 3102729/01 in Bowers John et al. (2007) *Whistleblowing. Law and Practice*, Oxford University Press, Appendix 9, str. 549–550.

²⁸ US Court of Appeals 1 st Circuit, *Canero v Boston Scientific Corporation*, January 5, 2006, 04–1801, 04–2291.

²⁹ Cooper, Daniel & Marttila, Helena. “Corporate whistleblowing hotlines and EU data protection laws”, dostupno na: <http://ipandit.practicallaw.com/1-366-2987?q=corporate+whistleblowing+hotline>, 9. 1. 2013, str. 6–7.

³⁰ Cooper–Marttila. *Isto*, str. 7–8.

U Evropskoj uniji „Član 29 Radne grupe za zaštitu podataka”³¹ na izvrstan način je opisao evropski stav o uzbunjivanju. Iako je „Mišljenje 1/2006”³² objavljeno per sedam godina, smatram da je ono savremeno, moderno, stvarno i od pomoći u ravnoteži stavova i principa koji ukazuju na pravi put. Radna grupa je smatrala da je „uzbunjivanje namenjeno da služi kao dodatni mehanizam za zaposlene koji bi prijavljivali problematično ponašanje interno preko određenog kanala.” Ovaj kanal treba da dopunjava redovne informacione i izveštajne kanale. „Na uzbunjivanje treba da se gleda kao na supsidijerno sredstvo, a ne zamenu za interno upravljanje kompanijom.” Radna grupa takođe primećuje da veći deo važeće regulative i smernica o uzbunjivanju obezbeđuju određenu zaštitu uzbunjivaču. Ta pravila i smernice „nikada posebno ne pominju zaštitu osumnjičenih lica.” Radna grupa „naglašava da šeme uzbunjivanja sadrže veoma ozbiljan rizik stigmatizacije i viktimizacije tog lica” i „koje će biti izloženo tim rizicima čak i pre nego što ono postane svesno da je inkriminisano a optužujuće okolnosti istražene radi utvrđivanja da li su one opravdane.”³³

Radna grupa je diskutovala takođe i o pitanju da li šeme uzbunjivanja treba da predvide mogućnost anonimnog prijavljivanja umesto uz ličnu identifikaciju i pod uslovima poverljivosti. Anonimnost možda ne bi bilo dobro rešenje jer ona ne sprečava ostala lica da uspešno prozru ko je izvršio prijavu, jer je teže istražiti prijavu ako zaposleni ne mogu da postavljaju pitanja. Čini se da je lakše organizovati zaštitu koju propisuje zakon, jer anonimna prijava može navesti zaposlene da se skoncentrišu na uzbunjivača zbog sumnje da on podnosi prijave zlonamerno, dok organizacija može da snosi rizik izgradnje kulture zlonamernog prijavljivanja i pogoršanja društvene klime u organizaciji.³⁴

Radna grupa se usredsredila takođe na prava inkriminisanih lica. Prvo, lice optuženo u izveštaju uzbunjivača biće obavješteno o licu nadležnom za šemu uzbunjivanja, o radnjama za koje je optužen, o sektoru u organizaciji koji je možda primio izveštaj i o moguć-

³¹ Radna grupa je osnovana po čl. 29 Direktive 95/46/EC. Radi se o nezavisnom Evropskom savetodavnom odboru za zaštitu podataka i privatnost. Sekretarijat imenuje Direktorat (Građanska pravda, prava i državljanstvo) Evropske Komisije.

³² Radna grupa za zaštitu podataka, čl. 29, Mišljenje 1/2006 o primeni pravila EU o zaštiti podataka na šeme uzbunjivanja u oblasti računovodstva, internih računovodstvenih kontrola, revizije, borbe protiv podmičivanja, bankarskog i finansijskog kriminala. 00105/06/EN, WP 117, usvojeno 1. 2. 2006, dalje u tekstu: RG.

³³ RG, str. 6–7.

³⁴ RG, str. 10–11.

nostima za ostvarivanje njegovog prava na pristup i popravljavanje stanja.³⁵

Radna grupa je potvrdila da šeme uzbunjivanja mogu da budu korisni mehanizmi koji pomažu organizaciji da prati njeno povinovanje propisima i pravilima u vezi sa zakonitošću upravljanja kompanijom, posebno u vezi sa računovodstvom, internim računovodstvenim kontrolama, nadležnostima revizije i pravilima o borbi protiv podmićivanja, bankarskog i finansijskog kriminala i krivičnog prava. Ali, „bitno je da u primeni šeme uzbunjivanja osnovno pravo na zaštitu ličnih podataka, u vezi sa uzbunjivačem i osumnjičenim licima, bude obezbeđeno tokom celog procesa uzbunjivanja.”³⁶

U vezi sa tim, može biti od pomoći stav interne revizije u procesu uzbunjivanja, jer je rezultat mog istraživanja u austrijskoj industriji osiguranja pokazao da je 74% učesnika u anketi želelo da interna revizija potraži bolja rešenja, 72% je tražilo slabe tačke, 61% je ocenjivali prijavu, dok je 56% pažnju usmeravalo na posledice. Samo 8% je želelo da interna revizija proveri identitet uzbunjivača, 73% je smatralo da interno uzbunjivanje u svakom slučaju treba da se zaštiti od kažnjavanja putem krivičnog prava, dok je samo 31% glasalo da se u svim slučajevima pruži zaštita putem građanskog prava. Zaštitu javnog uzbunjivanja u svakom slučaju je prihvatilo samo 21% bez obzira na razlike između krivičnog i građanskog prava.³⁷

5. NOVE TENDENCIJE

Bivši generalni sekretar Ujedinjenih nacija je u svom predgovoru Konvenciji UN protiv korupcije napisao: „Korupcija je opasna kuga koja ima raspostranjeno koroziorno dejstvo na ljudsko društvo. Ona slabi demokratiju i vladavinu prava, vodi kršenju ljudskih prava, poremećaju tržišta, eroziji kvaliteta života i dozvoljava porast organizovanog kriminala, terorizma i ostalih pretnji po ljudsku bezbednost.”³⁸ U čl. 8/4 Konvencije zahteva se da svaka država donese propise i uspostavi sisteme koji će podstaći državne službenik da nadležnim organima prijavljuju akte korupcije.” Član 12/1 propisuje da svaka država članica pooštri računovodstvene i revizorske standarde u privatnom sektoru kako bi se sprečila korupcija privatnog sektora. Zbog toga će kompanije imati dovoljno internih revizorskih kontro-

la, dok će se na knjigovodstvo i finansijsko izveštavanje kompanija primenjivati odgovarajuće procedure revizije i provere.³⁹ Sve države članice treba da uspostave odgovarajuće propise o pružanju zaštite od neopravdanog tretmana lica koja nadležnim organima u dobroj veri i na razumnim osnovama vrši prijave činjenica u vezi sa prekršajima u skladu sa Konvencijom protiv korupcije (čl. 33). Sve države članice treba da podstaknu lica koja učestvuju ili su učestvovala u činjenju prekršaja u skladu sa Konvencijom da istražnim organima dostavljaju korisne informacije i sarađuju sa njima. U tom slučaju kazna se može umanjiti ili treba da postoji mogućnost davanja imuniteta (čl. 37).

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2010. godine priznala značaj uzbunjivača kao „pojedinaца koji uključuju alarm radi zaustavljanja problematičnog ponašanja, jer njihove inicijative pružaju mogućnost za pooštavanje odgovornosti i intenziviranje borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Potencijalni uzbunjivači često se obeshrabruju strahom od osвете ili nedobijanja povratne informacije o svojim upozorenjima.”⁴⁰ Parlamentarna skupština je priznala da većina država članica Saveta Evrope nema tako detaljne zakone o zaštiti uzbunjivanja kao što je to slučaj sa Velikom Britanijom i SAD. „Uzbunjivanje je oduvek podrazumevalo hrabrost i odlučnost, te zato uzbunjivačima treba omogućiti priliku da se bore da se čuje za njihova upozorenja, bez rizikovanja sopstvenog radnog mesta ili radnih mesta članova svoje porodice.”⁴¹

Parlamentarna skupština poziva sve države članice da analiziraju svoje propise o zaštiti uzbunjivača imajući u vidu sledeće smernice:⁴² Definicija zaštićenog prijavljivanja treba da obuhvata sva upozorenja *bona fide* od raznih vrsta nezakonitih radnji kao što su kršenja ljudskih prava i nepropisna ponašanja pojedinaca na koja se primenjuju upravni propisi, poreske obveznike, zaposlene akcionare ili klijente. Propisi moraju da se primenjuju na javni i na privatni sektor. Propisi treba da regulišu radno pravo, krivično pravo, procedure i medijsko pravo, posebno kada se radi o zaštiti novinarskih izvora.

Parlamentarna skupština zahteva da propisi o uzbunjivanju treba da se usmere na pružanje bezbedne

³⁵ RG, str. 13–14.

³⁶ RG, str. 18.

³⁷ Hauser. *Isto*, str. 255–259.

³⁸ UN Convention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 of October 31st, 2003, stupila na snagu 14. 12. 2005, UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime, dostupno na: www.unodc.org, 13. 2. 2013, dalje u tekstu: KPK.

³⁹ KPK, čl. 1 i 2.

⁴⁰ Council of Europe. Parliamentary Assembly. Resolution 1729 (2010). Protection of “whistleblowers” hereinafter CE Res. 1929, 1, 2.

⁴¹ Council of Europe. Parliamentary Assembly. Recommendation 1916 (2010) Protection of “whistleblowers”, hereinafter CE Rec. 1916, 5.

⁴² EC Res. 1729 6 .

alternative ćutanju.⁴³ To treba da obuhvata adekvatnu istragu predmeta prijava uz blagovremeno dostavljanje informacija upravi kompanije uz zaobilaženje ustaljene hijerarhije, s tim da se identitet uzbunjivača ako je to potrebno otkriva jedino radi smanjenja izvesnih pretnji javnom interesu (6.2.1). Svi koji koriste interne kanale uzbunjivanja u dobroj veri treba da budu zaštićeni (6.2.2). Ako interni kanali ne postoje, nisu ispravno funkcionisali ili se može očekivati da neće adekvatno funkcionisati, mora se štiti javno uzbunjivanje uključujući i uzbunjivane preko medija (6.2.3). Smatraće se da su svi uzbunjivači postupali u dobroj veri ako su imali osnovane razloge da veruju da je prijavljena informacija tačna, čak i onda ako se pokaže da to nije slučaj, izuzev u slučaju ako je on teži ostvarivanju nekog nezakonitog ili nemoralnog cilja (6.2.4). Takođe se mora obezbediti zaštita od bilo kojeg oblika osvete putem mehanizma kontrole preko kojeg se istražuje osnovanost upozorenja uzbunjivača (6.2.5). Šema uzbunjivanja takođe treba da predvidi odgovarajuću zaštitu od zlonamernih optužbi (6.2.7).

U studiji o „efektivnosti uzbunjivača“⁴⁴ kompanija „PricewaterhouseCoopers“ iz Belgije zaključila je 2011. godine da važeća pravila o uzbunjivanju u institucijama EU nisu efikasan instrument za borbu protiv korupcije i sukoba interesa u institucijama EU. „Mora se osmisliti drugačiji pravni okvir za uzbunjivanje koji bi bio prava mera ,provera i ravnoteže': izbegavanje zloupotrebe sa jedne strane i prihvatanje potencijalnog *bona fide* uzbunjivača kao nekom kome može da se veruje, sa druge.“ Ovaj opšti cilj treba da se sprovede ostvarivanjem četiri posebna cilja: Podsticanje lica da prijavljuju problematična ponašanja u vezi sa institucijama EU, obezbeđivanje adekvatne podrške, efikasna ocena, blagovremena istraga i odgovarajuća akcija, organizovanje snažne zaštite *bona fide* uzbunjivača i odvrćanje zlonamernih uzbunjivača.

Evropska Komisija je 2011. godine predstavila predlog direktive za izmenu Direktive 2002/87/EC o dopunskom nadzoru finansijskih konglomerata.⁴⁵ Komisija predlaže da države članice obezbede da se nacionalnim

⁴³ EC Res. 1729 6.2.

⁴⁴ European Parliament, Directorate – General for Internal Policies, Policy Department, Budgetary Affairs, Corruption and conflict of interest in the European Institutions: the effectiveness of whistleblowers, study 2011, Authors PricewaterhouseCoopers Belgium, Responsible Administrator Helmut Werner, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/studies> Conclusions and recommendations viii.

⁴⁵ European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the access to the activity of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions,

propisima, kroz efikasne mehanizme, podstakne prijavljivanje kršenja pravila, uključujući i namenske procedure za prijem izveštaja o kršenjima i davanju povratnih informacija, adekvatnoj zaštiti zaposlenih u institucijama koji objave kršenja učinjena u okviru institucije i zaštiti ličnih podataka u vezi sa licem koje prijavljuje prekršaj i fizičkim licem na koje se sumnja da ga je počinilo (čl. 70/1,2). Države članice imaju obavezu da obavežu institucije da uspostave odgovarajuće procedure za interno prijavljivanje prekršaja preko određenih kanala (čl. 70/3).

U novembru 2012. godine brojne novine su objavile priče o nameri Evropske Komisije da poboljša nagrade uzbunjivačima u državama članicama⁴⁶. Tačan opis sadržaja namere nije dat u uredničkoj napomeni. Ipak, visoki predstavnik nemačkog poslovnog života istakao je da su oni strogo protiv nagrađivanja uzbunjivača.⁴⁷

Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 21. jula 2011. godine⁴⁸ čini se važnom za budućnost zaštite uzbunjivanja na teritorijama četrdesetsedam država članica Evropskog saveta. Oštećena je radila kao gerijatrijska sestra po kućama. Ona je zaposlena u kompaniji koja je u većinskom vlasništvu gradske vlade Berlina. „Odbor za medicinsku reviziju fonda zdravstvenog osiguranja“ je 2002. godine otkrio ozbiljne nedostatke u dnevnoj nezi prouzrokovane manjkom osoblja. Od 2003. do 2004. godine oštećena i njene kolege su redovno upozoravale upravu da su preopterećene zbog manjka osoblja i da zbog toga imaju problema u obavljanju svojih obaveza. Usluge, takođe, nisu bile adekvatno opisane. U novembru 2004. godine pravni zastupnik oštećene pisao je upravi i istakao da se zbog manjka osoblja ne može više garantovati pacijentova higijenska nega. Zastupnik je zahtevao od uprave da reaguje i izbegne krivičnu prijavu ili javnu debatu. Uprava je odbila optužbe oštećene. U decembru 2004. godine advokat oštećene je podneo krivičnu prijavu protiv kompanije. U januaru 2005. godine Javno tužilaštvo je prekinulo prethodnu istragu prema davaocu usluge nege. Istog meseca 2005. godine davala usluge nege je otkazao usluge oštećene zbog njenog stalnog obolevanja i to počev od marta 2005. Oštećena je prigovorila na otkaz pred Sudom za radne

insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate, Com/ 2011/0453/final, Brussels 2011/0203(COD).

⁴⁶ Anger H. Fockenbrock D. & Keuchel J. „Prämie für Denunzianten?“ *Handelsblatt*, 30. Oktober 2012, str. 1.

⁴⁷ The European Circle, Report. „Whistleblower – Prämie: EU fordert finanzielle Anreize für Informanten“, 6. 11. 2012, dostupno na: www.european-circlereport.de, 13. 2. 2013.

⁴⁸ European Court of Human Rights, Fifth Section, Case of Heinrich v. Germany, Application no. 28274/08, Strasburg, July 21st, 2011, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng>, 13. 2. 2013, dalje u tekstu: ECHR Heinrich 2011.

sporove Berlina i kontaktirala sindikat koji joj je uručio obrazac žalbe zbog krivične prijave protiv kompanije. Oštećena je time dobila priliku da da svoju izjavu u tom obrascu, ali je odbila da to učini. Radni savet kompanije nije se složio sa otpuštanjem oštećene. Poslodavac joj je dao otkaz, bez prethodnog upozorenja. Javni tužilac je na zahtev oštećene ponovo pokrenuo istragu protiv kompanije u februaru 2005. godine. Ona je saslušana u svojstvu svedoka, ali je istraga ponovo prekinuta u maju.⁴⁹

Sud za radne sporove Berlina ustanovio je da ugovor o radu nije otkazan, zbog toga što je otpuštanje bilo nepošteno. Optužbe sindikata protiv poslodavca bile su polemičke prirode, ali zasnovane na objektivnim osnovama. Apelacioni sud za radne sporove Berlina poništio je presudu. Sud je zauzeo stav da krivična prijava protiv poslodavca predstavlja nesrazmernu reakciju. Oštećena nije postupala u okviru svojih ustavnih prava, već je prekršila svoju obavezu lojalnosti prema svom poslodavcu. Savezni sud za radne sporove (*Bundesarbeitsgericht*) odbacio je žalbu oštećene, kao i Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*).⁵⁰

Evropski sud za ljudska prava ustanovio je da je otpuštanje oštećene bez upozorenja, nesrazmerno teško. „Uzimajući u obzir značaj prava na slobodno izražavanje o pitanjima od opšteg interesa, prava zaposlenih na prijavljivanje nezakonitog i problematičnog ponašanja na svom radnom mestu, obavezama i odgovornostima zaposlenih prema svojim poslodavcima i prava poslodavca da upravlja svojim osobljem, kao i procenivanjem drugih interesa bitnih za dati predmet, sud je zaključio da mešanje u prava oštećene na slobodno izražavanje, posebno njeno pravo da prenosi informacije, nije „neophodno u demokratskom društvu.“ Sud smatra da su domaći sudovi propustili da povuku korektnu distancu između potrebe za zaštitom reputacije i prava poslodavca, sa jedne strane i potrebe za zaštitom prava oštećene na slobodu izražavanja, sa druge strane. Zbog toga postoji kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁵¹

6. ZAKLJUČAK

Prijavljivanje problematičnog ponašanja u organizaciji internim ili državnim organima predstavlja jedan od načina da se izbegne i odbrani od problematičnog ponašanja, posebno korupcije. Dodatne mogućnosti su etički pravni okvir koji se uspostavlja i sprovodi na svim

nivoima organizacije i njene kulture zasnovane na poštovanju i poverenju.

Propisi u SAD, uključujući i zaštitu uzbunjivača, procedure za uzbunjivanje i nagrađivanje uzbunjivača usmereno je na prijavljivanje problematičnog ponašanja u knjigovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji knjigovodstva kao i zaštiti akcionara. Propisi se donose radi zaštite i nagrađivanja prijavljivanja uz zanemari vanje zaštite podataka, prava osumnjičenih lica i prava osumnjičenih organizacija.

Evropske inicijative na uspostavljanju zaštite uzbunjivača ne treba da budu puka kopija propisa SAD. Svi propisi treba da se ozbiljno podele na interno i javno uzbunjivanje. Motivi za uzbunjivanje predstavljaju veoma važne aspekte. Zaštićeno uzbunjivanje treba da bude moguće ako uzbunjivač vrši prijavu u dobroj veri i u ubeđenju da su prijavljene okolnosti tačne. Zaštita ne treba da se pruža ako uzbunjivač postupa iz ličnih razloga kao što su osveta ili zla namera. Iz zaštite takođe treba isključiti slučajeve uzbunjivače koji vrše prijave radi postizanja ličnih prednosti. Zbog toga se, iz etičkog ugla, ne čini prihvatljivim način regulisanja nagrađivanja uzbunjivača kao što je to učinjeno u donetom Zakonu Dod-Frenka ili diskutovanja u Evropskoj Komisiji. Ako uzbunjivač zna da je prijavljena informacija pogrešna, njega treba kazniti.

Interno uzbunjivanje treba da se zaštiti u sklopu pravila organizacije a takođe i zakonom. Procedure internog uzbunjivanja kao što su vruće linije su od pomoći, ali neophodno je da organizacija raspolaže odgovarajućom procedurom za postupanje sa prijavama uzbunjivača kako u pogledu osumnjičenih lica, tako i u odnosu na informacije uzbunjivača o istrazi koja je u toku. Anonimno uzbunjivanje se ne čini moralnim i treba da se ograniči samo na izuzetne situacije.

Javno uzbunjivanje treba da se ograniči na slučajeve ugrožavanja javnog interesa, posebno kada se radi o bezbednosti i zdravlju ljudi i ozbiljnim interesima države. Ono, po pravilu, treba da bude zaštićeno ako je interno uzbunjivanje bilo neuspešno ili se čini neuspešnim zbog toga što su u slučaj umešana lica sa vrha. U tim slučajevima prijavljivanje treba da se ograniči na obaveštavanje državnih organa. Ti organi treba da postupaju sa informacijom na poverljiv način i da sprovode zaštitu podataka i prava osumnjičenih lica, kao i prava uzbunjivača.

Prijavljivanje medijima je opasno kao i prijavljivanje političarima. Obe profesije rade pod specijalnim imunitetom pa su zato u opasnosti prava verovatno osumnjičenih nevinih lica koja bi eventualno mogla da posluže kao žrtva radi senzacije ili političkih razloga.

Moj odgovor na pitanje „Uzbunjivanje: Šansa ili rizik?“ je: Uzbunjivanje je pansa za borbu protiv korup-

⁴⁹ ECHR Heinrich 2011, str. 6–26.

⁵⁰ ECHR Heinrich 2011, str. 27–30.

⁵¹ ECHR Heinrich 2011, str. 92–95.

cije i svih problematičnih ponašanja u nekoj organizaciji, pod uslovom da postoje precizna ograničenja. Ono predstavlja i rizik ako su garantovani zaštita ličnih podataka, prava osumnjičenih lica i poverljivost celog procesa. Ako su društvena zajednica, organizacije i lica zaštićeni od zloupotrebe pravila o uzbunjivanju od strane uzbunjivača sa nemoralnim namerama i ako su zaštiće-

ni od korisnika prijavljenih informacija za nemoralne namene, šansa za uzbunjivanje bi mogla da bude veća od samog rizika.

*Preveo sa engleskog: prof. dr Slobodan Jovanović
E-mail: nsbob@sezampro.rs*

Commission do not seem acceptable from an ethic view. If the whistleblower knows that the disclosed information is wrong, he should be punished.

Internal whistleblowing should be protected within the rules of the organization and also by law. Internal whistleblowing procedures like hotlines are helpful, but it is necessary that the organization has an appropriate procedure to handle whistleblower disclosure both in connection to the accused person and the whistleblower's information about the ongoing investigation. Anonymous whistleblowing does not seem ethical and should be banned to exceptional situations.

External whistleblowing should be restricted to cases of public interest in particular the security and health of human beings and serious interests of the country. Generally it should be protected, if internal whistleblowing was unsuccessful or seems unsuccessful because the persons on the top are involved. In these cases the disclosure should be restricted in information of authorities. These authorities should handle the information confidentially and respect data protection and the rights of accused persons as the rights of the whistleblower.

Disclosure to the media is as dangerous as disclosure to politicians. Both professions are working under special immunity and the rights of probably innocent accused persons are in danger to be sacrificed craving for sensation or political reasons.

My personal answer to the question "Whistleblowing: Chance or risk" is: Whistleblowing is a chance for fighting corruption and any wrongdoing in an organization, if there are strict restrictions. It is a risk, if the protection of personal data, the rights of the accused person and the confidentiality of the process are not guaranteed. If the community, organizations and persons are protected from the abuse of whistleblower regulations by whistleblowers with unethical intentions and are protected against users of the disclosed information for unethical purpose, the chance of whistleblowing could be higher than the risk.

7. SUMMARY

Whistleblowing is the disclosure of information about a perceived wrongdoing in an organisation, or the risk thereof, to individuals or entities believed to be able to effect action. Internal whistleblowing is generally possible within the organization. Under certain circumstances internal whistleblowing is accepted also outside of the chain in command, as an academic research in the Austrian insurance industry

showed. External whistleblowing to authorities is only in extreme situations accepted and whistleblowing to the media is absolutely unwanted.

In 2002 after the break down of Enron and WorldCom, Time Magazine made three whistleblowers to "Persons of the Year". The US Congress enacted with SOX the necessity for listed companies to implement whistleblower procedures like hotlines and established whistleblower protection in disclosure of accountancy or audit wrongdoing. The whistleblower in the Lemman bankruptcy 6 years later was dismissed under the false pretences that his job was generally in a personal reduction program. In 2010 the Dodd – Frank Act established a whistleblower awarding program for disclosure to the SEC. Additional whistleblower protection was enacted.

In European countries there do not exist standardized and extended whistleblower protection by law except in UK. The European data protection law restricts the possibilities of whistleblower – processes and whistleblower protection with the right of accused persons for protection of their personal data. United Nations, European Council, European Commission and others regard whistleblowing as an important part of anti corruption politics. The Parliamentary Assembly of the European Council gave the advice to member states to enact a whistleblower protection. The European Commission proposes whistleblower protection in finance conglomerates and under certain circumstances whistleblower awarding. The European Court of Human rights brought the human right of free expression over the right of the employer of loyalty of the employees and in public interest the reputation of the employer.

The new tendencies should be noticed carefully. It might be helpful to strengthen the rights of whistleblowers in general but only within the organization. Only if internal whistleblowing makes no sense, a disclosure to authorities which should be forced to handle the disclosure confidentially, may be protected. Protection should be restricted to acting in good faith and unethical or false disclosure should be punished. The immunity of media and members of parliament are dangerous for ethical handling of disclosure. Whistleblowing for financial reasons is unethical and therefore, is whistleblower awarding unwanted.

The chances of whistleblowing are only higher than the risks, if there are strict regulations to avoid false accusations, to restrict unethical reasons for whistleblowers and restrict unethical use of the information.