



Bruxelles, 23.4.2018.
COM(2018) 214 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

Jačanje zaštite zviždača na razini EU-a

1. Uvod

Veliki skandali koji su razotkriveni tijekom posljednjih mjeseci i godina, od LuxLeaksa, „panamskih dokumenata“, „rajskih dokumenata“ i Dieselgatea do društva Cambridge Analytica, podsjetili su nas na to kako prijestupi unutar organizacija ili trgovačkih društva u javnom i privatnom sektoru mogu naštetiti javnom interesu. U mnogim slučajevima za te smo skandale te štetu za okoliš, javno zdravlje i sigurnost te za nacionalne javne financije ili javne financije EU-a saznali zahvaljujući osobama koje su prijavile prijestupe na svojem radnom mjestu. Ti „zviždači“ često ugrožavaju svoju karijeru i sredstva za život i, u nekim slučajevima, doživljavaju teške i dugotrajne financijske posljedice te posljedice za zdravlje, ugled i privatni život. Odgovarajuća zaštita osoba koje podnose prijave od ključne je važnosti za sprječavanje prijestupa i zaštitu javnog interesa.

Zviždači su i ključni izvor informacija za istraživačko novinarstvo. Zviždači se često obraćaju novinarima ako se ne poduzmu mjere na temelju njihove prijave prijestupa i ne preostaje im ništa drugo nego objaviti informacije kojima raspolažu. Za zaštitu uloge istraživačkog novinarstva kao čuvara demokratskog društva nužna je ne samo zaštita tajnosti njihovih izvora već i zaštita zviždača od odmazde u slučaju otkrivanja njihova identiteta.

U tom kontekstu Komisija uspostavlja okvir politike za jačanje zaštite zviždača na razini EU-a i predlaže „Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije“¹. U tu svrhu oslanja se na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava o pravu na slobodu izražavanja i Preporuku Vijeća Europe o zaštiti zviždača iz 2014.² u kojima su utvrđena načela na temelju kojih će države uvesti ili preispitati pravila za zviždače koji prijavljuju ili otkrivaju informacije o prijetnjama ili šteti za javni interes³. Ta načela uključuju bitne sastavnice za učinkovita i uravnotežena pravila kojima se štite istinski zviždači i osiguravaju zaštitne mjere i pravni lijekovi za žrtve netočnih ili zlonamjernih prijava⁴.

Posljednjih godina niz država članica EU-a preuzeo je neke od tih standarda. Neke države članice donijele su sveobuhvatno zakonodavstvo⁵. Druge države članice nude samo sektorsku zaštitu, primjerice u borbi protiv korupcije, ili samo za javni sektor. Neke države članice razmatraju novo zakonodavstvo o uvođenju ili jačanju zaštite zviždača.

Elementi zaštite zviždača već su uvedeni u posebne instrumente EU-a u područjima kao što su financijske usluge, sigurnost prometa i zaštita okoliša, gdje je trebalo hitno osigurati pravilnu

¹ COM (2018) 218

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

³ Vidjeti i Rezoluciju br. 2170 (2017.) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe „Promicanje integriteta u upravljaju u cilju rješavanja problema političke korupcije“ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> i

Rezoluciju br. 2060 (2015). „Poboljšanje zaštite zviždača“ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Standardi za zaštitu zviždača utvrđeni su i u međunarodnim instrumentima kao što su Konvencija UN-a protiv korupcije iz 2004., čije su stranke EU i sve njegove države članice, i Kaznenopravna i Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji iz 1999.

⁵ Francuska, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Malta, Nizozemska, Švedska, Slovačka i UK.

provedbu prava Unije. Direktivom o poslovnim tajnama⁶ štite se zviždači koji otkriju poslovnu tajnu u cilju zaštite javnog interesa na način da se ograničava njihova odgovornost.

Zaštita zviždača koja je trenutačno dostupna u EU-u rascjepkana je po državama članicama te je neujednačena u različitim područjima politika. Nedavni skandali s prekograničnim učinkom koje su otkrili zviždači pokazuju kako nedostatna zaštita u jednoj državi može ne samo negativno utjecati na funkcioniranje politika EU-a u toj državi već se može raširiti i na druge države te na cijeli EU.

Prema Posebnom istraživanju Eurobarometra o korupciji iz 2017.⁷ otprilike svaki treći Europljanin (29 %) smatra da građani možda ne prijavljuju korupciju jer nema zaštite za one koji je prijavljuju. Tijekom javnog savjetovanja Komisije iz 2017.⁸ najčešće se kao razlog zašto zaposlenici ne prijavljuju prijestupe spominjao strah od pravnih i financijskih posljedica.

Strah od odmazde često je utemeljen. Globalno istraživanje o poslovnoj etici koje je provedeno 2016.⁹ među više od 10 000 zaposlenika u privatnom, javnom i neprofitnom sektoru u 13 zemlja pokazalo je da je 33 % zaposlenika svjedočilo prijestupima, 59 % ih je prijavilo, a 36 % je doživjelo odmazdu.

Nepovjerenje u korisnost prijavljivanja razvidno je i iz zaključaka Posebnog istraživanja Eurobarometra br. 470: dva najčešća razloga za neprijavlivanje korupcije bila su: i. teškoće s dokazivanjem (45 %) i ii. čak i ako su dokazi postojali, odgovorne osobe ne bi bile kažnjene (32 %).

Nadalje, potencijalni zviždači koji svjedoče nezakonitim aktivnostima i koji se ne boje prijaviti ih možda to jednostavno ne čine jer ne znaju gdje i kako ih prijaviti. Ukupno 49 % ispitanika koji su sudjelovali u Posebnom istraživanju Eurobarometra o korupciji iz 2017. ne bi znalo gdje prijaviti korupciju ako je dožive ili joj svjedoče. Samo 15 % svih ispitanika koji su sudjelovali u savjetovanju Komisije znalo je da u njihovoj zemlji postoje pravila o zaštiti zviždača.

Neprijavlivanju pridonose i sociokulturni čimbenici, posebno duboko ukorijenjene negativne društvene predodžbe o zviždačima¹⁰. U savjetovanju Komisije kao treći najvažniji razlog zašto zaposlenici ne prijavljuju prijestupe naveden je strah od lošeg ugleda.

Institucije EU-a i mnogi dionici pozivali su na snažniju zaštitu zviždača na razini EU-a. U siječnju i listopadu 2017. Europski parlament¹¹ pozvao je Komisiju da do kraja 2017. predstavi horizontalni zakonodavni prijedlog kojim će se zajamčiti visok stupanj zaštite zviždača u EU-u, u javnom i privatnom sektoru te u nacionalnim institucijama i u

⁶ Direktiva (EU) 2016/943 od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, SL L 157, str. 1.

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

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

⁹ ECI (2016.), Globalno istraživanje o poslovnoj etici, Mjerenje rizika i promicanje integriteta na radnom mjestu http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Globalno istraživanje o poslovnoj etici financira industrija.

¹⁰ *Transparency International* (2013.), Zviždanje u Europi: Pravna zaštita zviždača u EU-u.

¹¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 24. listopada 2017. o legitimnim mjerama za zaštitu zviždača koji objavljuju povjerljive podatke trgovačkih društava i javnih tijela djeluju u javnom interesu (2016/2224(INI)) i Rezolucija Europskog parlamenta od 20. siječnja 2017. o ulozi zviždača u zaštiti financijskih interesa EU-a (2016/2055(INI)).

institucijama EU-a. Vijeće je u svojim Zaključcima o poreznoj transparentnosti od 11. listopada 2016. poticalo Komisiju da istraži mogućnost za buduće djelovanje EU-a¹². Organizacije civilnog društva i sindikati uporno su tražili zakonodavstvo o zaštiti zviždača koji djeluju u javnom interesu koje će se primjenjivati u cijelom EU-u¹³.

2. Dodana vrijednost zaštite zviždača na razini EU-a

U skladu s obvezom koju je predsjednik Juncker preuzeo u svojem pismu namjere kojim je dopunjen njegov govor o stanju Unije 2016.¹⁴, Komisija je procijenila opseg daljnjeg djelovanja u cilju jačanja zaštite zviždača na razini EU-a.

Jačanje provedbe prava EU-a i zaštite slobode izražavanja

Procjena koju je provela Komisija pokazuje da postojeći nedostaci i nejednaka zaštita zviždača odražavaju od provedbe pravila EU-a. Zviždači mogu biti od ključne važnosti u područjima u kojima je često teško otkriti povrede prava Unije. Osiguravanjem da se zviždači osjećaju sigurnima prijaviti prijestupe može se pridonijeti učinkovitom otkrivanju, istrazi i progonu povreda prava Unije koje bi mogle znatno naštetiti javnom interesu.

Postojeća pravila EU-a o zaštiti zviždača razvijena su kao reakcija na posljedice skandala i kako bi se uklonili nedostaci u provedbi u određenim sektorima. Na primjer, EU je uveo zaštitu zviždača u financijskim uslugama nakon financijske krize koja je uputila na ozbiljne nedostatke u provedbi pravila EU-a¹⁵. Procjena Komisije pokazuje da je došlo vrijeme da se proaktivno djeluje i upotrebljava zaštita zviždača u okviru sustavne provedbe prava Unije ne samo u područjima u kojima je već nastala ozbiljna šteta za javni interes već i preventivno.

Jačanjem zaštite zviždača provodi se obveza Komisije da se više usmjeri na provedbu u općem interesu, kako je navedeno u njezinoj Komunikaciji iz 2016. „*Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*”¹⁶. Bolja zaštita zviždača može donijeti koristi u svakodnevnom životu svih Europljana i biti na njihovu dobrobit jer pomaže u sprječavanju ozbiljnih rizika za javni interes koji se mogu širiti i preko nacionalnih granica. Nadalje, savjetovanje Komisije pokazalo je da postoji snažna podrška za pravno obvezujuće minimalne standarde o zaštiti zviždača u pravu Unije, posebno u područjima borbe protiv prijevара, korupcije, utaje i izbjegavanja poreza te u područjima zaštite okoliša, javnog zdravlja i sigurnosti.

Nadalje, snažnom zaštitom zviždača na razini EU-a štite se pravo na slobodu izražavanja i medijska sloboda koji su utvrđeni u članku 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

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

¹³ Primjerice *Transparency International*, Unija za europsku javnu službu i Europski savez novinara. U okviru peticije Eurocadresa, koju je podržalo više od 80 mjerodavnih organizacija, prikupljeno je više od 81 000 potpisa <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_hr. Ta obveza potvrđena je u programima rada Komisije za 2017. i 2018. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_hr, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_hr.pdf.

¹⁵ Komunikacija od 8.12.2010. Jačanje sustava sankcioniranja u sektoru financijskih usluga COM(2010) 716 final.

¹⁶ SL 2017/C/18/02

Njome se osigurava izvršavanje obveza Komisije nakon drugog Godišnjeg kolokvija o temeljnim pravima na temu „Medijski pluralizam i demokracija” iz studenoga 2016.¹⁷ Zviždači će biti spremniji razgovarati s istraživačkim novinarima ako su zaštićeni od odmazde i imaju potrebnu pravnu sigurnost koja će im omogućiti da donesu informiranu odluku potpuno svjesni svojih prava i odgovornosti.

Bolja zaštita financijskih interesa EU-a

Pružanjem snažne zaštite zviždača povrh zaštite koja se već pruža osoblju EU-a može se olakšati otkrivanje, sprječavanje i suzbijanje prijevare, korupcije, nepravilnosti i nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a i time ojačati mjerodavni sustav provedbe. Taj sustav trenutačno se temelji na radu nacionalnih tijela i Europskog ureda za borbu protiv prijevare (OLAF). U budućnosti će ga podupirati Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) koji će voditi istrage i kazneni progon kaznenih djela koja utječu na proračun EU-a.

Kada je riječ o institucijama i tijelima EU-a, osoblje EU-a podliježe zaštiti zviždača u skladu s Pravilnikom o osoblju i Uvjetima zaposlenja drugih službenika Europske unije. Pravilnik o osoblju izmijenjen je od 2004. Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004¹⁸, među ostalim, kako bi se uspostavili postupci za prijavljivanje prijevare, korupcije ili ozbiljne nepravilnosti i kako bi se osoblje EU-a koje prijavljuje povrede zaštitilo od negativnih posljedica.

Pridonošenje poštenom jedinstvenom tržištu koje dobro funkcionira

Boljom zaštitom zviždača može se pridonijeti funkcioniranju jedinstvenog tržišta na različite načine.

Zviždači mogu pomoći u rješavanju problema nedostatne provedbe pravila o javnoj nabavi u nacionalnim tijelima i javnim komunalnim službama¹⁹. Time se može povećati integritet i odgovornost organizacija u javnom i privatnom sektoru i pomoći u sprječavanju i otkrivanju korupcije i drugih prijestupa. Neotkrivenom korupcijom smanjuju se prihodi i prazne proračuni, što dovodi do neučinkovitog pružanja javnih usluga, narušavanja javnih ulaganja i usporavanja gospodarskog rasta jer se stvara poslovna nesigurnost, usporavaju se postupci i nastaju dodatni troškovi²⁰.

Zaštitom zviždača pridonijet će se i osiguravanju jednakih uvjeta koji su potrebni kako bi jedinstveno tržište moglo pravilno funkcionirati i kako bi poduzeća mogla poslovati u okruženju zdravog tržišnog natjecanja. Uvođenjem čvrstih pravila o zaštiti zviždača može se poboljšati sposobnost poduzeća za rano otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti i spriječiti daljnja gospodarska šteta i šteta za ugled.

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

¹⁸ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. godine o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica, SL L 124, 27.4.2004., str. 1. (vidjeti članak 22., *bis, ter et quater*).

¹⁹ U istraživanju koje je 2017. provedeno za Komisiju procijenjen je gubitak mogućih koristi od 5,8 milijardi EUR do 9,6 milijardi EUR svake godine za cijeli EU zbog nepostojanja zaštite zviždača, Milieu (2017.), „Procjena gospodarske koristi zaštite zviždača u javnoj nabavi” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

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

Povlaštene informacije od ključne su važnosti za otkrivanje povreda prava tržišnog natjecanja Unije, uključujući pravila o državnim potporama. Time bi se pridonijelo zaštiti učinkovitog funkcioniranja tržišta u Uniji, omogućili bi se jednaki uvjeti za poduzeća i osigurale koristi potrošačima. U pogledu pravila tržišnog natjecanja koja se primjenjuju na poduzeća, zaštitom zviždača pridonijet će se politici oslobađanja od kazni i smanjenja kazni kojom se trgovačkim društvima koja su dio kartela – koja sama prijave i dostave dokaze – nudi puni imunitet od kazni ili njihovo smanjenje. Ta je politika pojačana 2017. s pomoću sljedećeg: i. prijedloga direktive o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitije provođenje pravila u kojem se predviđa određeni oblik zaštite zaposlenika prvog trgovačkog društva koje surađuje u istragama²¹ i ii. internetskog alata koji se može upotrebljavati za anonimno upozoravanje Komisije na kršenje protumonopolskih propisa²². Prijavlivanjem povreda pravila o državnim potporama smanjuje se rizik od subvencija koje narušavaju tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu. Zviždači mogu posebno imati važnu ulogu u prijavljivanju nezakonito dodijeljene potpore i obavješćivanju o zlouporabi potpore, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Zaštitom zviždača, kojom se jačaju transparentnost trgovačkih društava, društvena odgovornost i financijski i nefinancijski rezultati, mogu se dopuniti mjere za povećanje transparentnosti poslovanja u pogledu društvenih i okolišnih pitanja²³ i može se pridonijeti cilju Komisije da razvije temeljnu sveobuhvatnu strategiju EU-a o održivom financiranju, kako je navedeno u njezinu Akcijskom planu za zelenije i čišće gospodarstvo²⁴.

Djelotvornom zaštitom zviždača može se poduprijeti plan Komisije da osigura poštenije oporezivanje u EU-u, kako je istaknuto u Komunikaciji donesenoj kao reakcija na na skandal s „panamskim dokumentima”²⁵. Zviždači mogu imati ključnu ulogu u pomaganju javnim tijelima da otkriju porezne režime koji omogućuju do utaju ili izbjegavanje plaćanja poreza, uzrokuju nepošteno tržišno natjecanje u području poreza i gubitak poreznih prihoda za države članice i opći proračun EU-a. Time se dopunjuju nedavne inicijative EU-a za poboljšanje transparentnosti u različitim područjima politika i razmjene poreznih informacija, na primjer: i. nova pravila o poreznim rješenjima²⁶, ii. prijedlog kojim se zahtijeva od poreznih posrednika, kao što su porezni savjetnici, računovođe, banke i odvjetnici, da poreznim upravama prijavljuju porezno planiranje²⁷ i iii. nova pravila kojima se zahtijeva od velikih multinacionalnih poduzeća da poreznim upravama prijavljuju informacije o tome gdje

²¹ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitije provođenje pravila i osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, COM(2017) 142 final -2017/0063 (COD).

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

²³ Direktiva 2013/34/EU od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća (SL L 182, str. 19) i Komunikacija o smjernicama za izvješćivanje o nefinancijskim informacijama (2017/C 215/01).

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

²⁵ Komunikacija od 5. srpnja 2016. o dodatnim mjerama za poboljšanje transparentnosti i suzbijanja utaje i izbjegavanja plaćanja poreza, COM (2016) 451.

²⁶ Direktiva Vijeća (EU) 2015/2376 od 8. prosinca 2015. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja, SL L 332/1

²⁷ Prijedlog direktive o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja u odnosu na prekogranične aranžmane o kojima se izvješćuje, COM (2017) 335 final.

2017/0138 (CNS) o kojem je postignut politički dogovor 13. ožujka 2018.

zarađuju dobit i gdje plaćaju porez²⁸. Dopunjuje se i sljedeće: i. predloženo jačanje pravila o borbi protiv pranja novca kojima se osigurava da porezna tijela imaju pristup ključnim informacijama koje im omogućuju suzbijanje utaje i izbjegavanja plaćanja poreza putem *off-shore* fondova²⁹ i ii. veći naponi za stvaranje poštenijeg okruženja u pogledu poreza na dobit u EU-u³⁰.

Dobrom zaštitom zviždača u područjima kao što su sigurnost proizvoda, javno zdravlje i zaštita potrošača, sigurnost prometa, zaštita okoliša, nuklearna sigurnost, sigurnost hrane i hrane za životinje, zaštita privatnosti i osobnih podataka i sigurnost mrežnih i informacijskih sustava pridonijet će se učinkovitoj provedbi niza dodatnih politika koje izravno utječu na dovršetak jedinstvenog tržišta i na svakodnevni život i dobrobit svih Europljana.

Zajedničkom visokom razinom zaštite osoba koje prijavljuju kršenja prava EU-a u kontekstu njihova profesionalnog okruženja povećat će se zaštita radnika, među ostalim njihovo zdravlje i sigurnost, u skladu s ciljevima Komisije koji se posebno ostvaruju s pomoću Europskog stupa socijalnih prava³¹. Zaštita će se proširiti na osobe koje su, nakon prijave, u opasnosti od odmazde na poslu, uključujući zaposlenike, samozaposlene osobe, slobodna zanimanja, ugovaratelje i dobavljače te volontere i neplaćene vježbenike. Osigurat će se i zaštita za zviždače u prekograničnim situacijama koji bi, zbog trenutačnih razlika među nacionalnim pravilima, mogli biti zanemareni i biti izloženi odmazdi jer su nastojali zaštititi javni interes.

Na radnom mjestu trebali bi postojati učinkoviti kanali za podnošenje prijave zviždača i potencijalni zviždači trebali bi imati jamstva da mogu sa sigurnošću i bez straha prijaviti prijestupe. Pravila o zaštiti zviždača primjenjivala bi se usporedno s postojećim pravilima EU-a: ii. o jednakom postupanju, kojima se štiti od viktimizacije kao odgovora na pritužbu ili postupkom za osiguravanje pridržavanja tog načela³² i ii. o zaštiti od uznemiravanja i sigurnosti i zdravlju na radu³³, u skladu s kojima radnici imaju pravo podnijeti prijavu nadležnim nacionalnim tijelima ako smatraju da su poduzete mjere neprikladne za osiguranje sigurnosti i zdravlja i zbog toga se ne smiju staviti u nepovoljan položaj.

²⁸ Prijedlog direktive od 12. travnja 2016. o izmjeni Direktive 2013/34/EU u pogledu objavljivanja informacija o porezu na dobit određenih poduzeća i podružnica, COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD).

²⁹ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

³⁰ Direktiva Vijeća (EU) 2016/1164 od 12. srpnja 2016. o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (kako je izmijenjena); Prijedlog direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB), COM/2016/0683 final — 2016/0336; Prijedlog direktive o zajedničkoj osnovici poreza na dobit, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

³¹ Posebno načelo br. 5. (pravedni radni uvjeti) i 7.b (zaštita u slučaju otkaza) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr.

³² Direktiva 2006/54/EZ od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka); Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga; Direktiva 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja; Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo.

³³ Direktiva Vijeća 89/391/EZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, SL L 183, 29.6.1989., str. 1. Zasebni okvirni sporazumi koje su europski socijalni partneri potpisali 26. travnja 2007. (o uznemiravanju i nasilju na radnom mjestu) i 8. listopada 2004. (o stresu na radnom mjestu).

3. Okvir za djelotvornu zaštitu zviždača u EU-u

U Komisijinom prijedlogu direktive utvrđuju se minimalni standardi za zaštitu zviždača u područjima s jasnom dimenzijom EU-a u kojima postoji najjači učinak na provedbu. Djelotvorna zaštita zviždača potrebna je za poboljšanje provedbe prava Unije u područjima u kojima:

- povrede prava EU-a mogu uzrokovati ozbiljnu štetu javnom interesu,
- utvrđena je potreba za jačanjem provedbe i
- zviždači se nalaze u povlaštenom položaju za otkrivanje povreda.

Prijedlog je stoga usmjeren na zviždače koji prijavljuju nezakonite aktivnosti ili povrede prava Unije u sljedećim područjima: i. javna nabava; ii. financijske usluge, sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma; iii. sigurnost proizvoda; iv. sigurnost prometa; v. zaštita okoliša; vi. nuklearna sigurnost; vii. sigurnost hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja; viii. javno zdravlje; x. zaštita potrošača; x. zaštita privatnosti i osobnih podataka i sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava. Primjenjuje se i na povrede povezane s pravilima Unije o tržišnom natjecanju, povrede na štetu financijskih interesa EU-a i, s obzirom na njihov negativni učinak na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, na povrede pravila o porezu na dobit ili aranžmana čija je svrha ostvariti poreznu pogodnost koja je protivna svrsi primjenjivog zakona o porezu na dobit.

Kako bi se osigurala ažurnost područja primjene direktive, Komisija će posebnu pozornost posvetiti mogućoj potrebi da, u bilo kojem budućem zakonodavstvu Unije u kojem je zaštita zviždača važna i koje može pridonijeti učinkovitijoj provedbi, proširi njezino područje primjene na druga područja ili akte Unije. To će se uzeti u obzir i kada Komisija bude izvješćivala o provedbi direktive.

Minimalnim standardima iz prijedloga direktive nastoji se osigurati dosljedno visoka zaštita zviždača u cijelom EU-u. Njima se nastoji osigurati sljedeće:

- da potencijalni zviždači imaju na raspolaganju jasne kanale za podnošenje prijava unutar organizacije i izvan nje (vanjskom tijelu),
- kada takvi kanali nisu dostupni ili se ne može razumno očekivati da će pravilno funkcionirati, potencijalni zviždači mogu pribjeći javnom otkrivanju,
- nadležna tijela moraju s dužnom pažnjom poduzeti mjere na temelju zaprimljenih prijava i zviždačima dati povratne informacije,
- svi oblici odmazde zabranjeni su i kažnjavaju se,
- ako zviždači postanu žrtve odmazde, imaju na raspolaganju lako dostupne besplatne savjete, odgovarajuće pravne lijekove, na primjer privremene mjere za zaustavljanje trajne odmazde kao što je uznemiravanje na radnom mjestu ili za sprječavanje otkaza radnog odnosa do okončanja potencijalno dugotrajnog pravnog postupka, premještanje tereta dokazivanja tako da osoba koja poduzima mjere protiv zviždača mora dokazati da mu se ne osvećuje zbog zviždanja.

Tim minimalnim standardima osiguravaju se i sljedeće zaštitne mjere:

- zaštita odgovornog zviždanja čija je istinska svrha zaštita javnog interesa,
- proaktivno obeshrabrivanje zlonamjernog zviždanja i sprječavanje neopravdane štete ugledu,
- potpuno poštovanje prava na obranu osoba koje su predmet prijave.

Posebno sljedeće:

- zviždači imaju pravo na zaštitu ako su u trenutku podnošenja prijave imali opravdane razloge vjerovati da su prijavljene informacije točne,
- zviždači se prvo moraju koristiti internim kanalima; ako ti kanali ne funkcioniraju ili se ne može razumno očekivati da će funkcionirati, na primjer ako bi se uporabom internih kanala mogla ugroziti učinkovitost istražnih mjera nadležnih tijela, oni mogu izvršiti prijavu nadležnim tijelima, a potom otkriti informacije javnosti/medijima ako nisu poduzete nikakve mjere ili u određenim okolnostima, kao što su neposredna ili očita opasnost za javni interes,
- države članice predviđaju razmjerne kazne za odvratanje od zlonamjernih prijava ili otkrivanja informacija ili onih u cilju zlouporabe,
- na prijavljene osobe primjenjuje se pretpostavka nedužnosti, pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje te pravo na obranu.

Podupiranje i druge mjere na razini EU-a

Komisija podupire djelotvornu zaštitu zviždača ne samo minimalnim standardima iz prijedloga direktive već i s pomoću drugih mjera.

U okviru svojih mjera zaštite novinara i medijske slobode i na inicijativu Europskog parlamenta, Komisija već sufinancira projekte koje provodi Europski centar za slobodu tiska i medija. Projektima se pruža praktična i pravna pomoć ugroženim novinarima i osposobljavanje iz digitalne samoobrane za novinare. Od veljače 2018. oni uključuju program financiranja za prekogranične istraživačke novinare³⁴. Komisija financira projekt Praćenje medijskog pluralizma kojim se mjere rizici za pluralizam medija u EU-u s pomoću pokazatelja kao što su sloboda izražavanja, novinarski standardi i zaštita novinara³⁵.

Komisija je s pomoću svojeg programa razmjene iskustva u borbi protiv korupcije³⁶ olakšavala i razmjenu najbolje prakse diljem EU-a i financirala projekte kojima se omogućuje bolje informiranje zviždača o njihovim zakonskim pravima i obvezama, pristupanje sigurnim i pouzdanim kanalima za prijavljivanje prijestupa i primanje odgovarajuće organizacijske potpore. Na primjer, jedan od prioriteta iz trenutnog poziva na dostavljanje prijedloga u okviru „Fonda za unutarnju sigurnost – policija” o sprječavanju korupcije jest promicati alate za građanski nadzor i istraživačko novinarstvo i za pomaganje zviždačima pružanjem tehničke i pravne pomoći³⁷. U okviru Europskog semestra Komisija će nastaviti pratiti napore država članica u borbi protiv korupcije, uključujući zaštitu zviždača.

Komisija smatra da Europska mreža pučkih pravobranitelja ima važnu ulogu u okviru njezine strategije za učinkovitu provedbu pravila EU-a³⁸. Mrežu koordinira Europski ombudsman i ona okuplja nacionalne i regionalne pravobranitelje u cilju promicanja dobrog upravljanja u primjeni prava EU-a na nacionalnoj razini. Članovi te mreže mogli bi u skladu sa svojim

³⁴ U skladu s parlamentarnim pripremnim djelovanjem o prekograničnom istraživačkom novinarstvu Europskom centru za slobodu tiska i medija dodijeljen je milijun EUR za provođenje tih aktivnosti. Projekt je započeo 1. veljače 2018.

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

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

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

³⁸ Prethodno navedena Komunikacija „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”.

nadležnostima rješavati pritužbe u slučajevima nepravilnosti u upravljanju zbog nepostupanja na temelju prijave zviždača, odnosno u slučajevima kada na temelju prijave zviždača nije pokrenuta odgovarajuća istraga i nisu poduzete mjere na nacionalnoj razini. Europski ombudsman mogao bi sastaviti izvješće o informacijama koje mu dostavljaju članovi mreže o aktivnostima i upitima o zaštiti zviždača i proslijediti ga Komisiji i Parlamentu.

Komisija će pomoći državama članicama i s prenošenjem direktive kako bi se osigurala što veća dosljednost. Komisija će održavati bilateralne sastanke s tijelima država članica na kojima će se razgovarati o problemima na nacionalnoj razini i koji će osigurati platformu za razmjenu informacija o prenošenju i razmjenu iskustava i stručnosti.

4. Mjere država članica

Ususret sveobuhvatnoj zaštiti zviždača u državama članicama

Zaštita zviždača donosi dodanu vrijednost u pogledu bolje provedbe prava EU-a u određenim područjima, ali ima šire koristi za zaštitu javnog interesa koje se protežu izvan područja prava EU-a. Zato su mnoge države članice uvele nacionalne okvire za zaštitu zviždača. Učinkovit, sveobuhvatni pristup zaštiti zviždača mora se temeljiti na pravnoj sigurnosti i dosljednom pristupu, primjerice, suzbijanju prijevare, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na javne proračune, uključujući na nacionalna sredstva. Komisija potiče države članice da do donošenja predložene direktive primjenjuju načela Vijeća Europe iz njegove prethodno navedene Preporuke i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava o pravu na slobodu izražavanja. To i načela iz prijedloga direktive mogu služiti kao zajednički okvir za one države članice koje žele osigurati, na dosljedan način, djelotvornu zaštitu zviždača i izvan područja obuhvaćenih prijedlogom.

Sveobuhvatna i dosljedna nacionalna pravila o zaštiti zviždača donose niz koristi:

- njima se jača odgovornost, transparentnost i dobro upravljanje i pomaže se u borbi protiv korupcije,
- njima se podržava ulagačka klima i povećava povjerenje u javne institucije,
- ona građanima osiguravaju nužnu jasnoću i pravnu sigurnost u pogledu dostupne zaštite, ohrabruju moguće zviždače i potiču ih na podnošenje prijave.

Podizanje razine svijesti

Iskustvo na nacionalnoj razini i dostupni dokazi pokazuju da je potrebno i djelotvorno podizanje razine svijesti o pravilima o zaštiti zviždača. Povrh donošenja predložene direktive, Komisija potiče države članice da razmotre daljnje mjere, uključujući praktične mjere, kao što su podizanje razine svijesti i informiranje šire javnosti. Cilj bi uključivao:

- promicanje pozitivnog stava prema zviždačima kao osobama koje djeluju za javno dobro i iz odanosti svojoj organizaciji i društvu i
- pružanje općih informacija o dostupnim kanalima za izvješćivanje i o zaštiti³⁹.

Djelotvornoj zaštiti ulagača na terenu mogu koristiti i ciljane, prilagođene mjere. One se mogu temeljiti na postojećim međunarodnim standardima i preporukama⁴⁰ te na mjerama koje se poduzimaju u različitim nacionalnim kontekstima.

Smjernice za profesionalno okruženje

Zaposlenicima u javnim i privatnim organizacijama i svim ostalim kategorijama osoba koje u svojem radu dolaze u kontakt s takvim organizacijama potrebne su jednostavne informacije o pravilima kako bi mogli razumjeti njihovo značenje i praktične posljedice⁴¹. Pravna sigurnost potencijalnih zviždača može se povećati i javnim i lako dostupnim popisom tijela na kojem je navedeno koje tijelo može najbolje rješavati određeno pitanje u skladu sa svojom ulogom i mandatom⁴².

Smjernicama za poslodavce u javnim i privatnim organizacijama može im se pomoći razumiju svoja prava i odgovornosti u pogledu uspostave i provođenja postupaka podnošenja prijava, rješavanja i izvješćivanja o istrazi, kao i sprječavanja i rješavanja problema odmazde⁴³.

Čak i kada postoje zakoni, politike i smjernice, potencijalni zviždači mogu imati pitanja o tome kako bi se oni mogli primjenjivati na njihov slučaj. Savjetodavne usluge i usluge potpore zviždačima mogu pružati neovisna javna tijela⁴⁴ ili civilno društvo⁴⁵ i sindikati, po mogućnosti besplatno i uz potporu javnosti.

Potporna poduzećima, posebno malim i srednjim poduzećima

Smjernicama za poduzeća i industriju može se podupirati zviždanje kao način sprječavanja i uklanjanja štete za ugled i uspješnost. Kodeksima dobre prakse može se pridonijeti uspostavljanju dosljedne razine najbolje prakse u svim organizacijama, a poduzećima se može pomoći da kreiraju politike za zviždače koje su prilagođene veličini organizacije⁴⁶. Takve

⁴⁰ Na primjer, povrh Preporuke Vijeća Europe o zaštiti zviždača, Izvješće OECD-a (2016.) o preuzimanju obveze djelotvorne zaštite zviždača <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, Vodič UN-a o dobroj praksi u području zaštite osoba koje podnose prijave https://www.unodc.orgsuppli/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; Priručnik skupine G20 o najboljoj praksi i vodećim načelima za zakonodavstvo o zaštiti zviždača <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; „Međunarodna načela za zakonodavstvo o zviždačima” (2013.) organizacije *Transparency International*, Preporuke OECD-a iz 2003. o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> i Vodič o najboljoj praksi za zakonodavstvo o zviždačima (2018.) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Na primjer, Smjernice Vlade UK-a o zviždanju za zaposlenike <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Irski zakon o industrijskim odnosima iz 1990. (Zakon o kodeksu prakse o zaštićenju objavi iz 2014.) za poslodavce, zaposlenike i njihove zastupnike <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Npr. „Zviždanje: popis propisanih osoba i tijela u UK-u” <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ Na primjer, prethodno navedeni Zakon o kodeksu prakse o zaštićenju objavi iz 2014. u Irskoj i Smjernice Vlade UK-a o zviždanju i kodeksu prakse za poslodavce” <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Kao što je *Défenseur des Droits* u Francuskoj ili Nadležno tijelo za zviždače u Nizozemskoj.

⁴⁵ Primjeri uključuju dobrotvornu organizaciju za zviždače *Public Concern at Work* u UK-u i *Transparency International* koji upravlja Centrima za zastupanje i pravne savjete u cijelom svijetu.

⁴⁶ Na primjer, praktični vodič za MSP-ove koji je izradio francuski savez poduzeća MEDEF o tome kako ispuniti obveze o zaštiti zviždača u skladu s francuskim pravom, uključujući o uspostavi internih kanala za podnošenje

5. Zaključak

Boljom zaštitom zviždača obogatio bi se skup alata EU-a za jačanje pravilne primjene prava EU-a i poštovanje transparentnosti, dobrog upravljanja, odgovornosti i slobode izražavanja, odnosno vrijednosti i prava na kojima se temelji EU.

Komisija predlaže **uravnoteženi skup mjera na razini EU-a** u određenim područjima s jasnom dimenzijom EU-a u kojima je učinak na provedbu najjači, prijave zviždača su rijetke, a neotkrivene povrede prava EU-a mogu ozbiljno naštetiti javnom interesu. Uravnoteženi pristup osigurava se i u smislu ograničavanja opterećenja nacionalnih tijela i poduzeća, posebno malih i mikro poduzeća. Naposljetku, prijedlogom direktive uspostavlja se ravnoteža između potrebe za zaštitom zviždača i osoba koje su predmet prijave, kako bi se izbjegle zlorabe.

Uvođenjem pravila o zaštiti zviždača na razini EU-a pridonijelo bi se zaštiti financijskih interesa Unije i osiguranju jednakih uvjeta koji su potrebni kako bi jedinstveno tržište moglo pravilno funkcionirati i kako bi poduzeća mogla djelovati u okruženju poštenog tržišnog natjecanja.

Dok se na razini EU-a, u skladu s načelom supsidijarnosti, predloženom direktivom uspostavljaju mjere zaštite zviždača usmjerene na provedbu prava Unije u određenim područjima, Komisija potiče države članice da, pri prenošenju direktive, razmotre proširenje njezina područja primjene na druga područja te da općenito osiguraju sveobuhvatni i dosljedni okvir na nacionalnoj razini.

Sveobuhvatni pristup nužan je kako bi se mogao priznati znatan doprinos zviždača sprječavanju i suzbijanju nezakonitih postupanja koja štete javnom interesu i kako bi se osigurala njihova odgovarajuća zaštita u cijelom EU-u. Zaštita zviždača zaslužuje punu odlučnost i zajedničke napore svih institucija EU-a, država članica i dionika.