



---

*Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve*

---

**2016/2224(INI)**

8.9.2017

## **MNENJE**

Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

za Odbor za pravne zadeve

o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkritjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravnajo v javnem interesu  
(2016/2224(INI))

Pripravljalca mnenja: Maite Pagazaurtundúa Ruiz

PA\_NonLeg

## POBUDE

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve poziva Odbor za pravne zadeve kot pristojni odbor, da v svoj predlog resolucije vključi naslednje pobude:

- A. ker je Komisija v svojem sporočilu z dne 5. julija 2016 navedla, da zaščita žvižgačev v javnem in zasebnem sektorju prispeva k odpravljanju slabega upravljanja in nepravilnosti, vključno s čezmejno korupcijo, nadnacionalnimi davčnimi utajami in nepoštenimi trgovinskimi praksami, do katerih pride zlasti zaradi zakonodajnih vrzeli med zakonodajami držav članic;
- B. ker je žvižgaštvo temeljni vir informacij v boju proti organiziranemu kriminalu in preiskavah primerov korupcije v javnem in zasebnem sektorju ter pri odkrivanju sistematičnega izogibanja davkom, ki se ga poslužujejo podjetja, in ker je torej zaščita žvižgačev nujna za spodbujanje kulture javne odgovornosti in integritete ter za zavarovanje javnega dobra in finančnih interesov Evropske unije; ker se žvižgači, ki v javnem interesu razkrivajo kršitve, nezakonito ravnanje, goljufije ali nezakonite dejavnosti, ne počutijo zares varne, kljub temu, da pogosto prevzemajo nase veliko osebno tveganje, saj bi jih lahko zato odpustili, tožili, zavračali, zaprli, jim grozili ali jih preganjali in na različne načine diskriminirali;
- C. ker so demokracija, pravna država in spoštovanje človekovih pravic temeljne vrednote EU, kot določa člen 2 PEU;
- D. ker varovanje tajnosti identitete žvižgačev in zaupnosti informacij, ki jih razkrijejo, prispeva k vzpostavitvi učinkovitejših kanalov za prijavljanje goljufij, korupcije, nezakonitega ali nepoštenega ravnanja ali drugih hudih kršitev in ker lahko zaradi občutljivosti informacij slabo varovanje zaupnosti privede do njihovega nezaželenega uhajanja in kršitve javnega interesa Unije; ker je z zaščito žvižgačev v javnem sektorju lažje odkriti zlorabo javnih sredstev, goljufije in druge oblike čezmejne korupcije, povezane z nacionalnimi interesi ali interesi EU;
- E. ker žvižgači posredujejo informacije, ki lahko ogrozijo javni interes ali mu škodijo, na podlagi pravice do svobode izražanja in informiranja, obe pravici pa sta zagotovljeni z Listino EU o temeljnih pravicah, zlasti členom 11, ter z velikim čutom za odgovornost in državljansko etiko;
- F. ker je Evropski parlament v resolucijah z dne 23. oktobra 2013 o organiziranem kriminalu, korupciji in pranju denarja: priporočila za ukrepe in pobude, ki bi jih bilo treba sprejeti, z dne 25. novembra 2015 o davčnih stališčih in drugih ukrepih podobne narave ali s podobnim učinkom, z dne 16. decembra 2015 o spodbujanju preglednosti, usklajevanja in konvergence pri politikah na področju davka od dohodkov pravnih oseb ter z dne 14. februarja 2017 o vlogi prijaviteljev nepravilnosti pri varovanju finančnih interesov EU pozval Komisijo, naj vloži zakonodajni predlog o oblikovanju učinkovitega in celovitega evropskega programa za zaščito žvižgačev, na podlagi katerega bi se varovali prijavitelji suma goljufij ali protizakonitih dejavnosti, ki vplivajo na javni interes ali finančne interese Evropske unije;
- G. ker bi žvižgače lahko razlike v obravnavanju in zaščiti med državami članicami

odvrnile od tega, da razkrijejo informacije, zlasti tiste, ki so pomembne za več držav članic, in ker žvižgačev ni mogoče zaščititi le s pravnimi ukrepi, temveč je treba v evropskih družbah spodbuditi tudi kulturne spremembe v zvezi s tem, kako se žvižgači dojemajo, zlasti v povezavi s temeljnimi pravicami;

- H. ker se zaščita žvižgačev v Evropski uniji ne bi smela omejevat le na evropske, ampak bi morala veljati tudi za mednarodne primere;
1. poudarja, da imajo državljani v demokratičnih in odprtih državah, ki temeljijo na pravni državi, pravico vedeti za kršitve njihovih temeljnih pravic in nanje opozarjati, tudi če jih krši njihova lastna vlada;
  2. priznava, da imajo žvižgači ključno vlogo v boju proti goljufijam, davčnim goljufijam, davčni utaji, kršitvam, nezakonitemu in nepoštenemu ravnanju, dejavnostim, ki škodujejo javnemu interesu, ter kriminalu in protipravnim dejavnostim; ugotavlja, da so nedavni primeri žvižgaštva pokazali, da imajo žvižgači pomembno vlogo pri razkrivanju hudih kršitev temeljnih pravic in pri zaščiti javnega interesa in ohranitvi odgovornosti in integritete v javnem in zasebnem sektorju; poudarja, da se zaščita žvižgačev ne bi smela omejevat le na primere nezakonitih dejavnosti, ampak bi morala veljati za vse primere razkritja kršitev ali nezakonitega ravnanja; poudarja, da je veljavna zakonodaja Unije za zaščito žvižgačev razpršena in da zaščita žvižgačev v državah članicah ni enotna, kar pogosto negativno vpliva na politiko EU;
  3. poziva k skupni in širni opredelitvi žvižgaštva in žvižgačev, da bi zagotovili pravno zaščito oseb, ki razkrijejo informacije z utemeljenim prepričanjem, da so te v času razkritja resnične, pa tudi tistih, ki netočna razkritja posredujejo v dobri veri;
  4. poudarja, da oseb, ki pristojnim organom namerno sporočajo napačne ali zavajajoče informacije, ne bi smeli obravnavati kot žvižgače in zato zanje ne bi smeli veljati zaščitni mehanizmi;
  5. poudarja, da je treba uvesti zaščito pred nadaljnjimi obsodbami zaradi obrekovanja ali kršitev poklicne skrivnosti;
  6. poudarja, da bi morala biti zaščita žvižgačev harmonizirana na ravni EU; meni, da bi bil najučinkovitejši pristop v obliki horizontalnega pravnega instrumenta EU, ki bi omogočal zaščito raziskovalnih novinarjev in žvižgačev v javnem in zasebnem sektorju in ki bi ga dopolnjevala sektorska pravila, da bi se zagotovila celovita in dejanska zaščita žvižgačev; v zvezi s tem ponovno poziva Komisijo, naj do konca leta 2017 predloži zakonodajni predlog za opredelitev in vzpostavitev skupnih pravil za zaščito žvižgačev, v skladu z načeli sorazmernosti in subsidiarnosti; ta predlog bi moral vključevati mehanizme za družbe, javne organe in neprofitne organizacije;
  7. poudarja, da morajo biti institucije EU zainteresirane in pokazati močno voljo pri tem, da podprejo vlogo žvižgačev in koristi, ki jih prinašajo pri popravljanju nezakonitega ravnanja; spominja na pomanjkanje nadaljnjih ukrepov in pravilne obravnave primerov žvižgaštva na tej ravni; meni, da je nujno, da se pred sprejetjem direktive o zaščiti žvižgačev pravilno uporabljajo smernice Komisije za zaščito žvižgačev v institucijah EU, in vse institucije, vključno z agencijami, poziva, naj vzpostavijo jasna pravila za zaščito žvižgačev ter ukrepe proti pojavu „vrtljivih vrat“;

8. priznava, da mora imeti vsaka oseba, ki z posreduje informacije ustreznemu organu ali na drug primeren način razkrije kršitev, pravico do pravnega varstva;
9. poziva Evropsko računsko sodišče in urad Evropskega varuha človekovih pravic, naj do konca leta 2017 objavita: posebni poročili s statističnimi podatki in jasno navedenimi rezultati v zvezi s primeri žvižgaštva, ugotovljenimi v evropskih institucijah, podjetjih, združenjih, organizacijah in drugih organih, registriranih v Uniji; nadaljnje ukrepe zadevnih institucij v zvezi z razkritimi primeri na podlagi sedanjih smernic in pravil Komisije; rezultate vsake preiskave, ki se je začela na podlagi informacij, prejetih od žvižgačev; 4) ukrepe za zaščito žvižgačev, predvidene v posameznih primerih;
10. izraža zaskrbljenost zaradi ranljivosti žvižgačev v njihovem zasebnem in poklicnem življenju in zaradi možnosti, da se zoper njih sprožijo kazenski in civilni sodni postopki; poziva k jasnemu horizontalnemu pravnem okviru, ki naj vključuje opredelitve, zaščito pred različnimi oblikami maščevanja in odstopanja od kazenskih in civilnih postopkov na podlagi meril, ki jih je treba določiti; poudarja, da bi bilo treba žvižgačem omogočiti, da informacije posredujejo anonimno, ohranijo tajnost identitete ter lahko, če to omogoča nacionalni pravni sistem, zahtevajo začasno odredbo ali sodno prepoved, ki bi jih varovala pred odpovedjo, dokler ni znan izid primera žvižgaštva; je trdno prepričan, da bo to povečalo zaupanje državljanov v nacionalne organe in organe Unije;
11. poudarja, da nobeno delovno razmerje ne bi smelo omejevati pravice posameznika do svobode izražanja in nikogar ne bi smeli diskriminirati zaradi uveljavljanja te pravice;
12. poudarja, da zaščita žvižgačev velja tudi, če izraženi sum na koncu ni potrjen, a je oseba ravnala v dobri veri;
13. poziva, naj se oblikujejo zakoniti, zaupni, zavarovani, varni in dostopni kanali za razkrivanje nepravilnosti na nacionalni in evropski ravni, da se lahko pristojnim organom posredujejo informacije o nevarnostih za javni interes; je treba ustanoviti neodvisni organ EU za zbiranje informacij, svetovanje in prijavljanje, ki bi imel pisarne v državah članicah; v zvezi s tem poudarja potencialno vlogo Evropskega varuha človekovih pravic; poudarja, da bi morali imeti žvižgači možnost internih prijav na delovnem mestu, pa tudi zunanjih prijav pristojnim organom; poudarja, da bi bilo treba žvižgačem, ki so bili prvotno anonimni, zagotoviti varstvo v primerih, ko se odločijo odpovedati anonimnost in zahtevajo takšne zaščite;
14. poudarja, da bi morali organi, ki upravljajo te kanale, strokovno preiskati navedbe, žvižgačem pa priskrbeti tudi podrobne informacije o njihovih pravicah in odgovornostih, jih zaščititi pred morebitnimi povračilnimi ukrepi, usmerjenimi proti njim ali njihovim družinam, ter poleg psihološke podpore in obravnave zagotoviti dostop do neodvisne pravne pomoči s finančno podporo, ko je to potrebno, pa tudi zahtevajo odškodnino za kakršno koli nadlegovanje ali izgubo sedanjih ali prihodnjih sredstev za preživljanje, če je škoda nastala s povračilnimi ukrepi zaradi razkritja pod zaščito;
15. poudarja, da bi morale imeti vse institucije EU v skladu s členi 22a, 22b in 22c Kadrovskih predpisov zanesljiva in celovita notranja pravila o zaščiti žvižgačev;
16. poziva Komisijo, naj v celoti upošteva stališča deležnikov na tem področju, zbranih

med javnim posvetovanjem, ki je potekalo maja 2017;

17. poudarja, da so žvižgači pomemben vir informacij za preiskovalno novinarstvo; poudarja pomembno vlogo medijev pri razkrivanju nezakonitosti ali kršitev, zlasti če te posegajo v temeljne pravice državljanov; poziva države članice, naj zagotovijo, da je pravica novinarjev, da ne razkrijejo identitete vira, učinkovito in pravno zaščitena; poudarja, da je treba zaščititi novinarje, če so sami vir, in da oblasti v obeh primerih ne smejo uporabljati nadzornih metod; v zvezi s tem opominja, da se Direktiva(EU) 2016/943 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem<sup>3a</sup> ne bi smela razlagati kot možnost za zmanjšanje zaščite žvižgačev in preiskovalnega novinarstva; poudarja, da so raziskovalni novinarji izpostavljeni skupina strokovnjakov, ki plačujejo ceno za svoja delovna mesta, svobodo ali življenje, da bi razkrili velike nepravilnosti, in poziva k vključevanju posebnih ukrepov za varstvo preiskovalnih novinarjev v horizontalni pravni instrument EU za zaščito prijaviteljev nepravilnosti;
18. poudarja, da bilo treba zadeve, na katere opozorijo žvižgači, preiskati neodvisno in v najkrajšem možnem času, pri tem pa ščititi tudi pravice posameznikov, katerih vpletenost bi se pokazala z razkritjem; poudarja, da bi žvižgač in vsaka oseba, ki je zaradi razkritja postala vpletena, morala imeti možnost, da med trajanjem preiskave predložita dodatne argumente in dokaze, in bi morala biti obveščena, kako poteka postopek v zvezi z razkritjem;
19. poziva k ustanovitvi neodvisne enote za svetovanje in prijavljanje v okviru urada Evropskega varuha človekovih pravic, ki bo lahko sprejemala poročila, pritožbe, zbirala informacije in ustrezno svetovala o zaščiti žvižgačev;
20. poziva institucije EU, naj v sodelovanju z vsemi ustreznimi nacionalnimi organi sprejmejo in izvajajo vse potrebne ukrepe za zaščito anonimnosti in zaupnosti virov informacij, da se preprečijo diskriminatorni ukrepi ali grožnje;
21. poudarja, da nevladne organizacije niso izvzete iz poskusov goljufij, zlorabe finančnih sredstev in drugih oblik nepravilnosti, ter meni, da bi morala pravila, ki se uporabljajo za žvižgače v javnem in zasebnem sektorju, veljati tudi za nevladne organizacije;
22. ugotavlja, da je potrebna jasna rešitev za žvižgače, ki delajo v družbah, registriranih v EU, ki pa imajo sedež zunaj nje;
23. poziva institucije EU k podeljevanju evropske nagrade za žvižgače, ki bi spodbudila spremembe pri dojemanju žvižgaštva in njegove povezanosti s temeljnimi pravicami ter bi sporočala, da je žvižgaštvo državljanska dolžnost;
24. poudarja, da je pravica državljanov do opozarjanja na nezakonito ravnanje logična širitev pravice do svobode izražanja in obveščanja, kot je zapisana v členu 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in je nujna za zagotovitev načela preglednosti in integritete ter zaščito javnega interesa;
25. poudarja, naj države članice ravnajo v skladu s priporočili Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev;

## INFORMACIJE O SPREJETJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

<b>Datum sprejetja</b>	7.9.2017
<b>Izid končnega glasovanja</b>	+: 32 -: 5 0: 12
<b>Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Jan Philipp Albrecht, Martina Anderson, Monika Beňová, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Frank Engel, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Jussi Halla-aho, Monika Hohlmeier, Filiz Hjusmenova (Filiz Hysmenova), Sophia in 't Veld, Eva Joly, Barbara Kudrycka, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergej Stanišev (Sergei Stanishev), Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra
<b>Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Andrea Bocskor, Pál Csáky, Dennis de Jong, Gérard Deprez, Andrejs Mamikins, Nuno Melo, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Elisavet Vozemberg-Vrionidi (Elissavet Vozemberg-Vrionidi)
<b>Namestniki (člen 200(2)), navzoči pri končnem glasovanju</b>	Salvatore Cicu, André Elissen, Krzysztof Hetman, Elisabeth Köstinger

**POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU  
V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE**

32	+
ALDE	Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Filiz Hjusmenova (Filiz Hyusmenova), Sophia in 't Veld, Maite Pagazaurtundúa Ruiz
ECR	Jussi Halla-aho, Helga Stevens, Branislav Škripek
GUE/NGL	Martina Anderson, Cornelia Ernst, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
NI	Udo Voigt
PPE	Elisabeth Köstinger
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Cécile Kshetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergej Stanišev (Sergei Stanishev), Josef Weidenholzer
Verts/ALE	Jan Philipp Albrecht, Eva Joly, Judith Sargentini, Bodil Valero

5	-
EFDD	Raymond Finch
ENF	André Elissen, Auke Zijlstra
PPE	Frank Engel, Traian Ungureanu

12	0
EFDD	Kristina Winberg
PPE	Andrea Bocskor, Salvatore Cicu, Pál Csáky, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Krzysztof Hetman, Monika Hohlmeier, Barbara Kudrycka, Nuno Melo, Roberta Metsola, Elisavet Vozemberg-Vrionidi (Elissavet Vozemberg-Vrionidi)

Uporabljeni znaki:

+ : za

- : proti

0 : vzdržani