

## III.

(Pripremni akti)

## REVIZORSKI SUD

## MIŠLJENJE br. 4/2018

(u skladu s člankom 325. stavkom 4. UFEU-a)

**o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije**

(2018/C 405/01)

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 325. stavak 4.,

uzimajući u obzir prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (COM(2018) 218 final),

uzimajući u obzir zahtjeve Parlamenta i Vijeća od 29. svibnja 2018. za donošenje mišljenja o navedenom prijedlogu,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

**OPĆE PRIMJEDBE**

1. Nakon niza slučajeva zviždanja koji su privukli mnogo pozornosti te niza inicijativa na razini država članica <sup>(1)</sup> i međunarodnoj razini <sup>(2)</sup> Komisija je 23. travnja 2018. predložila Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (u daljnjem tekstu: prijedlog). Direktivi je priložena komunikacija o jačanju zaštite zviždača na razini EU-a <sup>(3)</sup>.

2. Sud napominje da države članice trenutačno primjenjuju niz različitih pristupa u pogledu zviždanja <sup>(4)</sup>. Sud također napominje da pravna stečevina Unije u tom području nije usustavljena. Sveobuhvatna, dobro osmišljena i korisnicima lako razumljiva direktiva mogla bi biti djelotvoran instrument kojim će se zajamčiti odvratanje od povrede prava EU-a te da, ako i dođe do povrede, ona ne ostane nekažnjena. Kad je riječ o mogućem utjecaju povreda prava Unije na financijske interese EU-a, pravodobnim i djelotvornim prijavljivanjem povreda moglo bi se spriječiti njihovo nastajanje u budućnosti te time doprinijeti zaštiti proračuna EU-a, dobrom financijskom upravljanju i odgovornosti.

3. Sud predmetni prijedlog smatra vrlo dobrodošlim te je mišljenja da bi se uvođenjem ili nadogradnjom sustava zaštite zviždača u svim državama članicama, kako je predviđeno prijedlogom, doprinijelo boljem upravljanju politikama EU-a počevši od osnovne razine, odnosno djelovanjem građana i zaposlenika, i time nadopunilo mjere koje se pokreću na visokoj razini kao što su postupci zbog povrede prava koje Komisija pokreće protiv država članica u skladu s

<sup>(1)</sup> Vidjeti Prilog 6. analize zakonodavnih okvira država članica koju je provela Komisija: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

<sup>(2)</sup> Vidjeti među ostalim: Vijeće Europe, *Kaznenopravna konvencija o korupciji*, Zbirka europskih ugovora br. 173, Strasbourg, 27. siječnja 1999.; Preporuka Vijeća Europe CM/Rec(2014)7 o zaštiti zviždača i obrazloženje; rezolucija Opće skupštine UN-a br. 58/04 od 31. listopada 2003.: *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije*; akcijski plan skupine G-20 za borbu protiv korupcije u vezi sa zaštitom zviždača: *Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (Studija o okvirima zaštite zviždača, zbirka primjera najbolje prakse i smjernice za donošenje zakonodavstva, 2011.).

<sup>(3)</sup> COM(2018) 214 final.

<sup>(4)</sup> Vidjeti analizu zakonodavnih okvira država članica koju je provela Komisija: „Annex 6”: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

člankom 258. UFEU-a <sup>(1)</sup>. U tom bi kontekstu Direktiva mogla doprinijeti podizanju razine osviještenosti građana o njihovim zakonskim pravima i činjenici da mogu igrati ključnu ulogu u primjeni prava EU-a. U slučajevima u kojima je određena povreda prava pokazatelj sustavnijeg problema, njezino prijavljivanje moglo bi pomoći Komisiji da pokrene postupak protiv relevantne države članice.

4. Nadalje, u slučajevima u kojima prijavljena povreda prava utječe na financijske interese EU-a, zviždanje može omogućiti povrat neopravdano isplaćenih iznosa i time doprinijeti ostvarivanju ušteta u proračunu EU-a. Dugoročnije gledajući, u slučajevima u kojima se zviždanjem skrene pozornost na propuste ili nedostatke u financijskom upravljanju programima EU-a, zakonodavac Unije može će, na temelju prijedloga Komisije, uvesti potrebne izmjene relevantnih pravila.

5. Sud kao vanjski revizor EU-a ne bi imao izravnu ulogu u sustavu prijavljivanja koji je predviđen prijedlogom. U skladu s ovlastima Suda iz članka 287. UFEU-a Sud ne pokreće automatski revizije ili istrage na temelju informacija koje su dostavile treće strane. Međutim, pri planiranju revizija Sud temeljito razmatra sve relevantne informacije koje su prijavljene vanjskim kanalima. U slučajevima u kojima zviždač obavijesti revizora Suda o određenom slučaju neusklađenosti, sve povezane neobjavljene informacije mogu se upotrijebiti za potrebe revizije <sup>(2)</sup>. Izvješća nastala na temelju zviždanja također mogu biti koristan izvor informacija pri odlučivanju o budućim revizijskim prioritetima <sup>(3)</sup>.

6. Sud napominje da prijedlogom nije obuhvaćeno zviždanje osoblja EU-a u vezi s aktivnostima institucija, ureda i tijela EU-a, koje je trenutačno uređeno Pravilnikom o osoblju <sup>(4)</sup>.

#### PRIPREMNE RADNJE KOMISIJE

7. Sud ističe da je Komisija tijekom 2017. godine obavila brojne pripremne radnje. Organizirala je javno savjetovanje u trajanju od 12 tjedana u okviru kojega je prikupljeno 5 707 odgovora, kao i tri internetska savjetovanja usmjerena na dionike, dvije radionice sa stručnjacima iz država članica i jednu radionicu s akademskim stručnjacima i stručnjacima za zastupanje interesa. Također je naručila vanjsku studiju i provela procjenu učinka <sup>(5)</sup>, koju je, nakon prvotno negativnog mišljenja, Odbor za nadzor regulative odobrio <sup>(6)</sup>.

8. Komisija u procjeni učinka procjenjuje da se u EU-u trenutačno zbog prijevare i korupcije na godišnjoj razini ugrožava iznos od 179 do 256 milijardi eura <sup>(7)</sup>. Prema njezinu izračunu uvođenjem prijedloga pravo na zaštitu zviždača primjenjivalo bi se na 40 % radne snage u EU-u te bi se razina zaštite povećala za gotovo 20 %. Konačno, Komisija procjenjuje da bi ukupni troškovi uvođenja prijedloga za javni i privatni sektor obuhvaćali jednokratni iznos od 747,8 milijuna eura i 1 336,6 milijuna eura operativnih troškova na godišnjoj razini.

#### POSEBNE PRIMJEDBE

*U ovaj su odjeljak uključeni samo oni članci prijedloga u vezi s kojima Sud ima posebne primjedbe.*

#### Članak 1. – Glavno područje primjene

9. Svrha je prijedloga zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava u četirima glavnim kategorijama:

— povrede obuhvaćene područjem primjene akata Unije u ograničenom broju područja <sup>(8)</sup>. Prilog sadržava popis relevantnih akata, a u njegovu drugom dijelu navedeni su akti koji već sadržavaju posebna pravila o prijavljivanju povreda. Uvodnim izjavama 19. i 82. omogućeno je razmatranje uvođenja izmjena (tj. proširenja) popisa u prilogu u svim slučajevima u kojima je zaštita zviždača relevantna za *novi* akt Unije

<sup>(1)</sup> Više informacija u vezi s ovim pitanjem dostupno je u panoramskom pregledu Suda objavljenom 3. rujna 2018.: „Primjena prava EU-a u praksi: nadzorne odgovornosti Europske komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji”.

<sup>(2)</sup> Međunarodni revizijski standard (MrevS) br. 250 (izmijenjen), „Razmatranje zakona i regulative u reviziji financijskih izvještaja”, točka A17.: „Revizor može doznati informacije u vezi sa slučajem neusklađenosti sa zakonima i regulativama i na druge načine osim na temelju provedbe postupaka iz odlomaka 13. – 17. (npr. na način da zviždač obavijesti revizora o slučaju neusklađenosti)”.

<sup>(3)</sup> Za tekuću godinu vidjeti program rada Suda za 2018.

<sup>(4)</sup> Članak 22.c Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju, kako je zadnji put izmijenjena (SL 45, 14.6.1962., str. 1385.); vidjeti također istragu Europske ombudsmanice u vezi s relevantnim pravilima zaključenu 27. veljače 2015. (slučaj OI/1/2014/PMC).

<sup>(5)</sup> SWD(2018) 116.

<sup>(6)</sup> SEC(2018) 198.

<sup>(7)</sup> COM(2018) 116, str. 46.

<sup>(8)</sup> Javna nabava; financijske usluge, sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma; sigurnost proizvoda; sigurnost prometa; zaštita okoliša; nuklearna sigurnost; sigurnost hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja; javno zdravlje; zaštita potrošača; zaštita privatnosti i osobnih podataka te sigurnost mrežnih i informacijskih sustava.

- povrede pravila o tržišnom natjecanju
- povrede koje utječu na financijske interese Unije kako su definirani člankom 325. UFEU-a i posebno Direktivom o zaštiti financijskih interesa <sup>(1)</sup> i Uredbom o OLAF-u <sup>(2)</sup>
- povrede koje se odnose na unutarnje tržište, u pogledu radnji kojima se krše pravila o porezu na dobit ili programa čija je svrha ostvariti poreznu prednost koja je u suprotnosti sa svrhom primjenjivog prava o porezu na dobit.

10. Budući da mnogi zakonski akti EU-a već sadržavaju elemente postupaka zviždanja, u prijedlogu se navodi da se prednost daje pravilima za pojedini sektor (kao što su pravila iz Direktive o zlouporabi tržišta <sup>(3)</sup>). Prijedlog bi se, s druge strane, primjenjivao na sva pitanja koja nisu uređena aktima za pojedine sektore.

#### *Analiza koju je proveo Sud*

11. Sud pozdravlja namjeru Komisije da zajamči da su Direktivom obuhvaćena brojna područja aktivnosti u Uniji. Time se uzima u obzir preporuka Vijeća Europe prema kojoj je potrebno uspostaviti „sveobuhvatan i dosljedan” normativni okvir <sup>(4)</sup>.

12. Međutim, iako Sud u potpunosti priznaje potrebu za poštovanjem podjele ovlasti između Unije i njezinih država članica te je svjestan ograničenja svojstvenih Direktivi kao pravnom instrumentu, Sud izražava zabrinutost zbog složenosti glavnog područja primjene i posljedica koje bi ta složenost u praksi mogla imati za djelotvornu zaštitu zviždača. Komisija u priloženoj komunikaciji izričito potiče države članice da „razmotre proširenje” područja primjene Direktive na „druga područja” i „osiguraju sveobuhvatni i dosljedni okvir na nacionalnoj razini” <sup>(5)</sup>. Bez takvog dobrovoljnog proširenja područja primjene u nacionalnom zakonodavstvu krajnji korisnici mogli bi se suočiti s donošenjem složenih procjena za koje je potrebno stručno znanje kojim možda neće uvijek raspolagati. Potencijalni zviždač morao bi utvrditi je li povreda koju namjerava prijaviti obuhvaćena jednim od akata popisanih u prilogu (koji je u međuvremenu možda izmijenjen i konsolidiran) kako bi mogao ostvariti pravo na zaštitu predviđeno Direktivom i nacionalnim zakonodavstvom u koje je ona prenesena. Takvom bi se složenošću mogla smanjiti pravna sigurnost potencijalnih zviždača i time ih odvratiti od prijavljivanja povrede prava Unije.

13. Prema mišljenju Suda problem složenosti u pogledu područja primjene djelomično se rješava raznim odredbama prijedloga o pomoći potencijalnim zviždačima pružanjem jasnih i lako dostupnih informacija, savjeta i podrške <sup>(6)</sup>, kao i činjenicom da je dovoljno imati opravdane razloge vjerovati da su prijavljene informacije obuhvaćene područjem primjene <sup>(7)</sup>.

14. Sud pozdravlja namjeru Komisije da obuhvati sve povrede prava koje utječu na financijske interese EU-a kako su utvrđeni člankom 325. UFEU-a, za koje se smatra da su „ključno područje u kojem treba pojačati provedbu prava Unije” <sup>(8)</sup>. U Direktivi o zaštiti financijskih interesa „financijski interesi Unije” definiraju se kao „svi prihodi, rashodi i imovina koji su obuhvaćeni sljedećim proračunima, koji su putem tih proračuna stečeni ili koji se u te proračune moraju uplatiti: i. proračun Unije; ii. proračuni institucija, tijela, ureda i agencija Unije uspostavljenih u skladu s Ugovorima ili proračuni kojima oni izravno ili neizravno upravljaju te ih nadziru” <sup>(9)</sup>. To bi primjerice obuhvaćalo sva financijska sredstva EU-a, PDV i carinske pristojbe, ali ne i instrumente koji nisu uspostavljeni na temelju prava Unije i koji ne uključuju prihode ili rashode EU-a, kao što je Europski stabilizacijski mehanizam.

## **Članak 2. – Osobno područje primjene**

15. Prijedlogom su obuhvaćene osobe koje podnose prijave, a koje su zaposlene u privatnom ili javnom sektoru i stekle su informacije o povredama u poslovnom okruženju uključujući volontere, neplaćene vježbenike ili osobe koje su u postupku zapošljavanja.

<sup>(1)</sup> Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL L 198, 28.7.2017., str. 29.).

<sup>(2)</sup> Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.).

<sup>(3)</sup> Direktiva 2014/57/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kaznenopravnim sankcijama za zlouporabu tržišta (SL L 173, 12.6.2014., str. 179.).

<sup>(4)</sup> CM/Rec(2014)7, odlomak 7.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 214 final, str. 12.

<sup>(6)</sup> Članak 5. stavak 1. točka (e) za pravne osobe u privatnom i javnom sektoru, članak 10. za nadležna tijela te članak 15. stavci 2. i 3. za države članice.

<sup>(7)</sup> Članak 13. stavak 1.

<sup>(8)</sup> Uvodna izjava 16.

<sup>(9)</sup> Članak 2. stavak 1. točka (a) Direktive (EU) 2017/1371.

*Analiza koju je proveo Sud*

16. Sud pozdravlja opseg predmetne odredbe, posebice činjenicu da se njome uzimaju u obzir povrede prava koje utječu na financijske interese EU-a u složenim projektima u koje je uključen niz različitih aktera (ugovaratelji, podugovaratelji, savjetnici, volonteri itd.) koji mogu biti potencijalni zviždači.

**Članak 4. – Obveza uspostave internih kanala i postupaka za podnošenje prijava i poduzimanje mjera na temelju prijava**

17. U skladu s prijedlogom države članice trebale bi osigurati da pravne osobe u privatnom i javnom sektoru uspostave interne kanale i postupke za zviždanje. Takvi interni kanali moraju biti dostupni zaposlenicima, a mogli bi se staviti na raspolaganje i daljnjim kategorijama aktera, kao što su dionici, ugovaratelji ili vježbenici.

18. Prijedlogom nisu obuhvaćene privatne pravne osobe s manje od 50 zaposlenika ili s prometom ili bilancom od manje od 10 milijuna eura, uz iznimku subjekata koji posluju u određenim rizičnim područjima.

19. Javne pravne osobe definiraju se kao državne i regionalne uprave, općine s više od 10 000 stanovnika i drugi subjekti na koje se primjenjuje javno pravo.

*Analiza koju je proveo Sud*

20. Sud razumije želju Komisije da izuzme određene privatne i javne osobe od obveze uspostave internih kanala za podnošenje prijava jer, kako Komisija navodi u svojoj procjeni učinka, to sa sobom nosi financijske i administrativne troškove. Također je jasno da to izuzeće ne bi spriječilo zviždače da podnesu prijavu uporabom vanjskih kanala.

21. Međutim, Sud smatra da bi se izuzimanjem određenih općina od obveze uspostave internih kanala za podnošenje prijava znatno mogla umanjiti zaštita koja se pruža zviždačima jer općine EU-u u prosjeku imaju 5 887 stanovnika, uz velike razlike od države članice do države članice<sup>(1)</sup>. Sud je svjestan toga da se predloženi prag već upotrebljava za definiranje manjih općina u nizu država članica (Belgija, Francuska, Španjolska). Unatoč tome, Sud smatra da bi Komisija trebala navesti Parlamentu i Vijeću razloge za primjenu tog praga i pojasniti u kojoj se mjeri u njemu ogledaju ograničenja u pogledu broja zaposlenika i prometa koja služe kao temelj za izuzimanje subjekata u privatnom sektoru.

**Članak 5. – Postupci za interno prijavljivanje i poduzimanje mjera na temelju prijava**

22. U prijedlogu se iznose pojedinosti o postupcima za interno podnošenje prijava, posebice o uspostavi povjerljivih kanala i imenovanju osobe ili odjela čija je zadaća s dužnom pažnjom poduzeti mjere na temelju prijava te se utvrđuje razuman rok za pružanje povratnih informacija zviždaču, odnosno ne više od tri mjeseca.

*Analiza koju je proveo Sud*

23. Pojedinosti o obvezama u vezi s internim podnošenjem prijava uključuju pružanje „jasnih i lako dostupnih informacija” o postupcima i podnošenju prijava, što je dobrodošlo. Međutim, prema mišljenju Suda one ne obuhvaćaju u dovoljnoj mjeri podizanje razine osviještenosti ili osposobljavanje djelatnika. Sud ustraje na tome da je i u javnom i u privatnom sektoru važno uspostaviti pozitivno ozračje povjerenja u kojem se zviždanje prihvaća kao dio poslovne kulture<sup>(2)</sup>.

**Članak 13. – Uvjeti za zaštitu osoba koje podnose prijave**

24. U ovom se članku utvrđuju uvjeti pod kojima osobe koje podnose prijavu ostvaruju pravo na zaštitu u skladu s Direktivom. Kojim god se kanalom osoba koristila (internim, vanjskim ili javnim), ona mora imati opravdane razloge vjerovati da su prijavljene informacije točne i da su obuhvaćene područjem primjene Direktive.

<sup>(1)</sup> OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data* (Podnacionalne vlade u zemljama OECD-a: ključni podatci), izdanje za 2018. str. 5.i 6.

<sup>(2)</sup> Vidjeti izvješće glavnog revizora Državnog ureda za reviziju Ujedinjene Kraljevine, *Making a whistleblowing policy work* (Uspješna provedba politike u području zviždanja), HC 1152, sjednica 2013. – 2014., 18. ožujka 2014.; Institut ovlaštenih internih revizora, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing* (Zviždanje i korporativno upravljanje, uloga unutarnje revizije u zviždanju), siječanj 2014.

25. Za ostvarivanje prava na zaštitu zviždača pri podnošenju *vanjske* prijave (tj. podnošenju prijave nacionalnom nadležnom tijelu izvan poduzeća/ureda u kojem predmetna osoba radi) potrebno je ispuniti sljedeće uvjete:

- osoba koja podnosi prijavu prvo je podnijela internu prijavu, ali nisu poduzete odgovarajuće mjere u „razumnom roku” (tj. u roku od tri mjeseca), ili
- osobi koja podnosi prijavu nisu bili dostupni interni kanali ili nije bilo razumno očekivati da je ta osoba svjesna da su takvi kanali dostupni, ili
- osoba koja podnosi prijavu pripada kategoriji osoba na koje se ne primjenjuje obveza internog podnošenja prijave (npr. ugovaratelji, neplaćeni vježbenici), ili
- zbog „predmeta prijave” nije bilo razumno očekivati da će se osoba koja podnosi prijavu koristiti internim kanalima za podnošenje prijave, ili
- osoba koja podnosi prijavu ima opravdane razloge vjerovati da bi se internim podnošenjem prijave ugrozila djelotvornost istražnih mjera nadležnih tijela, ili
- osoba koja podnosi prijavu ima pravo podnijeti vanjsku prijavu u skladu s pravom Unije.

26. Za ostvarivanje prava na zaštitu zviždača pri podnošenju *javne* prijave potrebno je ispuniti sljedeće uvjete:

- osoba koja podnosi prijavu prvo je podnijela internu i/ili vanjsku prijavu u skladu s Direktivom, ili
- od osobe koja podnosi prijavu nije bilo razumno očekivati da će se koristiti internim i/ili vanjskim kanalima zbog neposredne ili očite opasnosti za javni interes ili zbog posebnih okolnosti slučaja, ili ako postoji rizik od nepopravljive štete.

#### *Analiza koju je proveo Sud*

27. Sud smatra da bi odlučujući čimbenik trebao biti javni interes za informacije koje zviždač objavljuje. Stoga države članice ne bi smjele imati mogućnost uvođenja bilo kakvih izuzeća od zaštite na temelju subjektivnih namjera ili posebnih motiva zviždača.

28. Sud smatra da je pravilo prema kojem je prvo potrebno upotrijebiti interne kanale u načelu primjereno i da doprinosi uspostavi kulture u kojoj je zviždanje prihvaćeno. Međutim, Sud želi napomenuti da zbog opsežne definicije iznimaka od tog pravila može biti potrebno njihovo dodatno tumačenje (administrativno i pravosudno) kako bi se izbjeglo stvaranje nesigurnosti kod potencijalnih zviždača. Nadalje, potrebno je voditi računa o tome da se zajamči da predloženi kaskadni sustav, koji će uključivati primjenu niza rokova, ne postane izvor prepreka za sprječavanje povrede, čime bi se dovela u pitanje svrha Direktive.

29. Konačno, iako, uzimajući u obzir posebnosti institucijskog ustroja EU-a, nije riječ o izravno usporedivim situacijama, Sud ističe da se pristup zviždanju koji se trenutačno primjenjuje na osoblje EU-a i koji je utvrđen u Pravilniku u osoblju razlikuje od pravila koja je Komisija iznijela u prijedlogu Direktive. Pravilnikom o osoblju propisano je da osoblje EU-a koje *izravno* podnosi prijavu OLAF-u ima pravo na zaštitu zviždača, bez primjene ikakvih iznimki, i pritom nije obvezno prvo upotrijebiti interne kanale <sup>(1)</sup>.

30. Kad je riječ o iznimkama u slučaju kojih je moguće zaobići interne kanale za podnošenje prijave, Sud bi očekivao da će se člankom 13. stavkom 2. takva mogućnost predvidjeti za zviždače koji imaju opravdane razloge vjerovati da bi se internim podnošenjem prijave ugrozila njihova osobna sigurnost ili pravno utemeljeni interesi.

31. Europski revizorski sud od trećih strana redovito prima niz spontanih prijava slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru (2017. godine zaprimljeno je 29 takvih prijava), uključujući slučajeve koji bi mogli biti obuhvaćeni osobnim i glavnim područjem primjene prijedloga. Nakon ispitivanja prijave Sud sve relevantne slučajeve prosljeđuje OLAF-u <sup>(2)</sup>. Sud pozdravlja činjenicu da se prijedlogom <sup>(3)</sup> zviždačima jamči razina zaštite istovjetna onoj koju bi imali da podnesu prijavu nadležnim tijelima u svojoj državi članici.

32. Konačno, Sud smatra da se osobama koje su podnijele anonimnu prijavu ne bi smjela uskratiti zaštita zviždača u slučaju da se njihov identitet naknadno otkrije. To bi bilo u skladu s nastojanjima Unije da potiče anonimno

<sup>(1)</sup> Članak 22.a stavak 1. Pravilnika o osoblju, kako je izmijenjen.

<sup>(2)</sup> Odluka br. 43. – 2017. Europskog revizorskog suda o suradnji između Europskog revizorskog suda (Sud) i Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u vezi sa slučajevima u kojima postoji sumnja na prijevaru koje Sud otkrije tijekom obavljanja revizije ili koje mu samoinicijativno prijave treće osobe.

<sup>(3)</sup> Članak 13. stavak 3.

podnošenje prijava OLAF-u, među ostalim, prijava koje potječu iz država članica <sup>(1)</sup>, kao i s politikom Komisije u području prava tržišnog natjecanja <sup>(2)</sup>. U kontekstu donošenja ovog mišljenja Komisija je Sudu potvrdila da će se zaštita uistinu i proširiti na anonimne zviždače čiji se identitet naknadno otkrije.

### Članak 15. – Mjere za zaštitu osoba koje podnose prijave od osvete

33. U skladu s prijedlogom države članice obvezne su poduzeti nužne mjere za zaštitu zviždača od osvete. Navodi se popis od sedam mjera koji nije iscrpan:

- zahtjevi u pogledu javne dostupnosti informacija
- pomoć nadležnih tijela
- neprimjenjivost ugovornih ili izvanugovornih ograničenja u vezi s objavljivanjem informacija na zviždače (npr. klauzula o povjerljivosti u ugovoru)
- prebacivanje tereta dokazivanja u sudskim postupcima povezanim sa štetom koju je zviždač pretrpio (npr. *poslodavac* mora dokazati da otpuštanje nije bilo posljedica zviždanja, već se isključivo temelji na drugim opravdanim razlozima)
- pristup korektivnim mjerama uključujući privremenu pomoć
- izuzeće od mjera, postupaka ili pravnih lijekova predviđenih Direktivom o poslovnim tajnama <sup>(3)</sup> te mogućnost pozivanja na zviždanje kako bi se zatražilo odbacivanje tužbe u sudskim postupcima
- pravna pomoć te dodatne mjere pravne i financijske pomoći.

*Analiza koju je proveo Sud*

34. Sud se općenito slaže s Komisijom i pozdravlja prijedlog Direktive. Sud posebno pozdravlja opsežan popis primjera mjera za zaštitu od osvete kojim se poslodavcima i dalje omogućava donošenje opravdanih odluka u vezi sa zaposlenjem, čak i ako je riječ o zviždaču. Sud posebno ustraje na tome da je i u javnom i u privatnom sektoru važno uspostaviti pozitivno ozračje u kojem se zviždanje prihvaća kao dio poslovne kulture. Sud također ističe da se Direktiva ne dotiče pitanja vremenskih ograničenja, što znači da države članice ne mogu uvesti ili primjenjivati takva ograničenja na zaštitu zviždača.

### Članak 21. – Izvješćivanje, ocjenjivanje i preispitivanje

35. U prijedlogu se navodi da bi države članice trebale dostavljati Komisiji sve relevantne informacije o provedbi i primjeni Direktive. Zatim se opisuje pristup koji se sastoji od dviju faza. Komisija bi do 15. svibnja 2023., odnosno dvije godine nakon završetka razdoblja prenošenja Direktive koje traje do 15. svibnja 2021., Parlamentu i Vijeću trebala podnijeti izvješće o provedbi i primjeni Direktive.

36. Države članice također bi bile dužne dostavljati Komisiji na godišnjoj razini određene statističke podatke „ako su [ti podatci] dostupni na središnjoj razini u predmetnoj državi članici”. Riječ je o podacima o broju prijava koje su zaprimila nadležna tijela, konačnom ishodu istraga i postupaka pokrenutih na temelju takvih prijava te procijenjenoj financijskoj šteti i vraćenim iznosima. Komisija navodi u obrazloženju da bi se trenutna izvješća OLAF-a temeljila na tom skupu podataka i da bi se on mogao nadopuniti godišnjim izvješćima Ureda Europskog javnog tužitelja i Ombudsmana EU-a.

37. Uzimajući u obzir te statističke podatke, Komisija bi do 15. svibnja 2027. trebala podnijeti još jedno izvješće Parlamentu i Vijeću u kojem se procjenjuje učinak nacionalnih propisa u koje je Direktiva prenesena. U izvješću bi se, među ostalim, trebalo procijeniti postoji li potreba za uvođenjem izmjena Direktive ili za proširenjem njezina glavnog područja primjene.

<sup>(1)</sup> Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013, članak 5. (Pokretanje istraga) stavak 1.: „Glavni direktor može pokrenuti istragu ako postoji dovoljno utemeljena sumnja, koja se također može temeljiti na informacijama koje je dala treća strana ili anonimnim informacijama, da je došlo do prijevare, korupcije ili bio koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije” (kurziv dodan).

<sup>(2)</sup> Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL C 298, 8.12.2006., str. 17.).

<sup>(3)</sup> Direktiva (EU) 2016/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja (SL L 157, 15.6.2016., str. 1.).

*Analiza koju je proveo Sud*

38. Sud smatra da ima prostora za povećanje transparentnosti i opsega predloženih zahtjeva u pogledu izvješćivanja. Prema mišljenju Suda činjenicom da slanje statističkih podataka ne bi bilo obvezno za određene države članice (one u kojima statistički podatci nisu već dostupni na središnjoj razini) i da se statistički podatci ne bi raščlanjivali po područjima politika umanjila bi se djelotvornost predmetne odredbe. Nadalje, kako bi se ostvarila javna korist od informacija dobivenih na temelju tih statističkih podataka, trebalo bi čekati šest godina od roka za prenošenje Direktive i osam godina od njezina stupanja na snagu. Čini se da je to razdoblje nerazmjerno dugotrajno i u suprotnosti s člankom 21. stavkom 1. u skladu s kojim su države članice obvezne dostavljati komisiji „sve relevantne informacije” o provedbi i primjeni Direktive.

39. Sud ističe da neobvezujuća narav izvješćivanja na razini država članica ima svoj presedan, i to u Direktivi o zaštiti financijskih interesa <sup>(1)</sup>. Međutim, Sud ne smatra da dosljednost sama po sebi opravdava ponovno utvrđivanje takvih blagih odredbi o izvješćivanju. Sud je svjestan toga da bi utvrđivanje opsežnijih obveza sa sobom donijelo posljedice u vidu troškova, ali želi skrenuti pozornost Parlamenta i Vijeća na činjenicu da bi dostupnost tih statističkih podataka u kasnijoj fazi mogla biti ključna za mjerenje uspješnosti mnogo veće količine financijskih i administrativnih resursa koje bi države članice te javne i privatne osobe morale uložiti kako bi se Direktiva provela. Komisija je u okviru svojih pripremnih radnji uspješno iskoristila iskustva stečena u raznim zemljama diljem svijeta, dijelom zahvaljujući tome što su u tim zemljama bili dostupni podatci o primjeni postupaka za zviždanje. Komisija bi, u slučaju da je to potrebno, mogla istražiti razne mogućnosti uporabe financijskih sredstava EU-a za pomoć državama članicama u prikupljanju podataka.

40. Sud smatra da bi kvaliteta statističkih podataka o zviždanju u državama članicama trebala biti na najvećoj mogućoj razini te bi posebno trebao biti dostupan njihov prikaz po zemljama, pravnim aktima i tematskim područjima, kao i informacije o konačnom ishodu relevantnih građanskih i kaznenih postupaka. Sud se slaže sa stajalištem Državnog ureda za reviziju Ujedinjene Kraljevine da je objava sveobuhvatnih statističkih podataka o istragama provedenima na temelju zviždanja, uključujući njihov ishod, način da se poveća povjerenje zaposlenika u postupke za zviždanje jer im omogućava da se uvjere u to da se podnošenje prijava shvaća ozbiljno <sup>(2)</sup>.

Ovo je mišljenje usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Lazaros S. Lazarou, na sastanku održanom u Luxembourggu 26. rujna 2018.

Za Revizorski sud  
Klaus-Heiner LEHNE  
Predsjednik

<sup>(1)</sup> Članak 18. stavak 2. Direktive (EU) 2017/1371.

<sup>(2)</sup> Izvješće glavnog revizora Državnog ureda za reviziju Ujedinjene Kraljevine, *Making a whistleblowing policy work* (Uspješna provedba politike u području zviždanja), HC 1152, sjednica 2013. – 2014., 18. ožujka 2014., točka 4.18.