

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 4/2018

(v skladu s členom 325(4) PDEU)

o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

(2018/C 405/01)

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 325(4) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (COM(2018) 218 final),

ob upoštevanju zahtev Parlamenta in Sveta za mnenje o zgoraj navedenem predlogu z dne 29. maja 2018 –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

SPLOŠNE PRIPOMBE

1. Po številnih odmevnih primerih žvižgaštva in več pobudah na ravni držav članic ⁽¹⁾ in na mednarodni ravni ⁽²⁾ je Komisija 23. aprila 2018 predlagala direktivo o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitev prava Unije (v nadaljnjem besedilu: predlog). Direktiva je bila objavljena skupaj s sporočilom o krepitvi zaščite žvižgačev na ravni EU ⁽³⁾.

2. Sodišče opaza, da imajo države članice trenutno zelo različne pristope k prijavljanju nepravilnosti ⁽⁴⁾. Ugotavlja tudi, da se v pravnem redu Unije za prijavljanje kršitev uporablja nesistematičen pristop. Celovita, dobro zasnovana in uporabniku prijazna direktiva bi lahko bila učinkovito orodje, s katerim bi se zagotovilo odvrčanje ljudi od kršitev prava Unije in preprečilo, da bi kršitve, kadar se zgodijo, ostale nekaznovane. Ker kršitve lahko vplivajo na finančne interese EU, bi njihovo preprečevanje s pravočasnimi in uspešnimi prijavljanjem lahko prispevalo k zaščiti proračuna EU, dobremu finančnemu poslovanju in odgovornosti.

3. Sodišče odobrava predlog, saj meni, da bi uvedba ali razširitev sistemov za prijavljanje nepravilnosti v vseh državah članicah, kot je predvideno v predlogu, pripomogla k izboljšanju upravljanja politik EU od spodaj navzgor z delovanjem državljanov in delavcev in bi dopolnjevala izvrševanje od zgoraj navzdol, ki zajema npr. postopke za ugotavljanje kršitev,

⁽¹⁾ Glej analizo zakonodajnih okvirov držav članic, ki jo je pripravila Komisija in je na voljo kot Priloga 6: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Glej med drugim: Svet Evrope, *Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty series no. 173, Strasbourg, 27. januar 1999; Svet Evrope, *Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum*; Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov 58/04 z dne 31. oktobra 2003: *United Nations Convention against Corruption*; antikorupcijski akcijski načrt skupine G-20 o zaščiti žvižgačev: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Glej analizo zakonodajnih okvirov držav članic, ki jo je pripravila Komisija in je na voljo kot Priloga 6: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

ki jih Komisija uvede proti državam članicam v skladu s členom 258 PDEU ⁽¹⁾. Direktiva bi v tem smislu lahko povečala ozaveščenost državljanov o njihovih zakonskih pravicah in tem, da imajo lahko ključno vlogo pri izvajanju prava EU. Kadar neka kršitev osvetli bolj sistemski problem, bi bila lahko njena prijava Komisiji v pomoč pri pripravi postopka zoper državo članico.

4. Kadar prijavljena kršitev zadeva finančne interese EU, lahko prijavljanje nepravilnosti poleg tega ustvari prihranke za proračun EU v okviru povračila neupravičeno plačanih zneskov. Dolgoročno gledano prijavljanje nepravilnosti, ki opozarja na pravne vrzeli ali vrzeli v finančnem upravljanju programov EU, omogoča zakonodajalcu Unije, da na predlog Komisije sprejme potrebne spremembe pravil.

5. Sodišče kot zunanji revizor Unije v sistemu za prijavljanje kršitev, določenem v predlogu, ne bi imelo neposredne vloge. Pri izvajanju pooblastil iz člena 287 PDEU Sodišče ne more samodejno začeti opravljati revizije ali preiskave na podlagi informacij, ki jih prejme od tretjih strani. Vendar pri načrtovanju svojega revizijskega dela temeljito preuči vse ustrezne informacije, ki jih prejme prek zunanjih kanalov. Če revizor Sodišča postane pozoren na neskladnost, ki jo je prijavil žvižgač, je lahko vsaka nerazkrita informacija podlaga za revizijsko delo Sodišča ⁽²⁾. Poročila, pripravljena na podlagi prijave nepravilnosti, so lahko tudi koristna podlaga za prihodnje delovne prioritete Sodišča ⁽³⁾.

6. Sodišče ugotavlja, da predlog ne vključuje nepravilnosti, ki jih prijavijo delavci EU ter se nanašajo na dejavnosti institucij, uradov in organov EU in trenutno spadajo v okvir kadrovskih predpisov ⁽⁴⁾.

PRIPRAVLJALNO DELO KOMISIJE

7. Sodišče ugotavlja, da je Komisija v letu 2017 opravila precej pripravljalnega dela. Organizirala je 12-tedensko javno posvetovanje, v okviru katerega je prejela 5 707 odgovorov, ter tri spletna posvetovanja, namenjena deležnikom, dve delavnici z nacionalnimi strokovnjaki ter delavnico s strokovnjaki iz akademskih krogov in zagovorniki stališč. Naročila je tudi študijo pri zunanjih izvajalcih in opravila oceno učinka ⁽⁵⁾. Odbor za regulativni nadzor je oceno učinka kljub prvotno negativnemu mnenju odobril ⁽⁶⁾.

8. Komisija je v svoji oceni učinka ocenila, da tveganje v EU, ki je posledica goljufij in korupcije, trenutno znaša 179 do 256 milijard EUR letno ⁽⁷⁾. Izračunala je, da bi predlog 40 % delovne sile v EU zagotovil pravico do zaščite žvižgačev, raven zaščite pa izboljšal za skoraj 20 %. Ocenila je tudi, da bi stroški predloga, ki bi jih morala kriti javni in zasebni sektor, skupaj znašali 747,8 milijona EUR enkratnih stroškov in 1 336,6 milijona EUR letnih operativnih stroškov.

POSEBNE PRIPOMBE

Ta del zajema samo tiste člene predloga, glede katerih je Sodišče pripravilo posebne pripombe.

Člen 1 – Vsebinsko področje uporabe

9. Namen predloga je zaščititi osebe, ki prijavijo kršitve štirih glavnih kategorij:

— kršitve, ki spadajo na področje uporabe aktov Unije na omejenem številu področij ⁽⁸⁾. Zadevni akti so naštet v prilogi, katere drugi del vsebuje akte, ki že vsebujejo posebna pravila za prijavljanje kršitev. Na podlagi uvodnih izjav 19 in 82 je mogoče spremeniti (tj. razširiti) prilogo vsakič, kadar je zaščita žvižgačev relevantna za *nov* akt Unije,

⁽¹⁾ V zvezi s tem glej panoramski pregled, ki ga je Sodišče objavilo 3. septembra 2018: Pravo EU v praksi: nadzorne pristojnosti Evropske komisije v skladu s členom 17(1) Pogodbe o Evropski uniji.

⁽²⁾ Mednarodni standard revidiranja 250 (prenovljen), Upoštevanje zakonov in drugih predpisov pri reviziji računovodskih izkazov, A17. Revizor lahko izve za informacije o neupoštevanju zakonov in drugih predpisov, ki ne izhajajo iz izvajanja postopkov v odstavkih 13–17 (na primer, kadar prijavitelj (žvižgač) opozori revizorja na neupoštevanje).

⁽³⁾ Za tekoče leto glej tudi Program dela Sodišča za leto 2018.

⁽⁴⁾ Člen 22c Uredbe št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, kot je bila nazadnje spremenjena (UL 45, 14.6.1962, str. 1385); glej tudi preiskavo Evropskega varuha človekovih pravic o teh pravilih, ki je bila zaključena 27. februarja 2015 (Zadeva OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, str. 46.

⁽⁸⁾ Javno naročanje; finančne storitve, preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma; varnost proizvodov; varnost prometa; varstvo okolja; jedrska varnost; varnost hrane in krme, zdravje in dobro počutje živali; javno zdravje; varstvo potrošnikov; varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov.

- kršitve pravil konkurence,
- kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot je določeno v členu 325 PDEU (o boju proti goljufijam), zlasti v zvezi z direktivo o zaščiti finančnih interesov ⁽¹⁾ in uredbo o uradu OLAF ⁽²⁾,
- kršitve, ki se nanašajo na notranji trg in so povezana z dejanji, s katerimi so kršena pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, ali z ureditvami, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost, ki izničuje namen ali cilj veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb.

10. Glede na to, da številni pravni akti EU že vsebujejo elemente postopkov za prijavljanje nepravilnosti, je v predlogu navedeno, da bi imela prednost sektorska pravila (na primer tista v direktivi o zlorabi trga ⁽³⁾). Predlog pa bi se uporabljal za vse zadeve, ki jih sektorski akti ne urejajo.

Analiza Sodišča

11. Sodišče odobrava namero Komisije, da se zagotovi, da bi direktiva zajemala številna področja dejavnosti Unije. To odraža tudi priporočilo Sveta Evrope, naj se vzpostavi celovit in usklajen normativni okvir ⁽⁴⁾.

12. Sodišče se sicer povsem zaveda, da je treba spoštovati delitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, ter priznava notranje omejitve direktive kot pravnega instrumenta, vendar ima pomisleke zaradi kompleksnosti vsebinskega področja uporabe in posledic, ki bi jih to lahko imelo za uspešno zaščito prijaviteljev nepravilnosti v praksi. Komisija v svojem spremnem sporočilu izrecno spodbuja države članice, naj preučijo možnosti razširitve področja uporabe direktive na druga področja in zagotovijo celovit in usklajen okvir na nacionalni ravni ⁽⁵⁾. Če v nacionalni zakonodaji ni tovrstne prostovoljne razširitve področja uporabe, bi se lahko končni uporabniki spoprijemali s kompleksnimi ocenami, ki bi zahtevale strokovno znanje, ki včasih morda nimajo. Potencialen žvižgač bi moral vedeti, ali se kršitev, ki jo namerava prijaviti, nanaša na akt, naveden v prilogi (ki je bil morda spremenjen in je bila medtem že pripravljena prečiščena različica), da bo lahko uporabil zaščito, ki jo zagotavlja direktiva in akt, s katerim je bila direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo. Ta kompleksnost bi lahko zmanjšala pravno varnost potencialnih žvižgačev in jih s tem odvrnila od prijavljanja kršitev prava Unije.

13. Po mnenju Sodišča je kompleksnost področja uporabe delno zmanjšana zaradi različnih določb predloga glede pomoči potencialnim žvižgačem z jasnimi in lahko dostopnimi informacijami, svetovanjem in pomočjo ⁽⁶⁾ ter zaradi tega, ker naj bi za zaščito zadostovala utemeljena domneva prijaviteljev, da prijavljene informacije spadajo na področje uporabe Direktive ⁽⁷⁾.

14. Sodišče odobrava namero Komisije, da bi direktiva zajela vse kršitve, ki vplivajo na finančne interese EU, kot je določeno v členu 325 PDEU, kar je „ključno področje, na katerem je treba okrepiti izvrševanje prava Unije“ ⁽⁸⁾. V direktivi o zaščiti finančnih interesov „finančni interesi Unije“ pomenijo „vse prihodke, odhodke in sredstva, zajete, pridobljene ali dolgovane v okviru: (i) proračuna Unije; (ii) proračunov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ustanovljenih na podlagi Pogodb, ali proračunov, ki jih te institucije, organi, uradi in agencije neposredno ali posredno upravljajo in spremljajo“ ⁽⁹⁾. To bi na primer vključevalo vsa sredstva EU, DDV in carinske dajatve, ne bi pa vključevalo instrumentov, ki niso vzpostavljeni v okviru prava Unije in ne zajemajo prihodkov ali odhodkov EU, kot je evropski mehanizem za stabilnost.

Člen 2 – Osebo področje uporabe

15. Predlog zajema prijavitelje v javnem ali zasebnem sektorju, ki pridobijo informacije o kršitvah v povezavi z delom, vključno s prostovoljci, neplačanimi pripravniki in osebami v postopku zaposlitve.

⁽¹⁾ Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

⁽²⁾ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

⁽³⁾ Direktiva 2014/57/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (UL L 173, 12.6.2014, str. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, odstavek 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, str. 12.

⁽⁶⁾ Člen 5(1)(e) za pravne subjekte v zasebnem in javnem sektorju, člen 10 za pristojne organe ter člen 15(2) in (3) za države članice.

⁽⁷⁾ Člen 13(1).

⁽⁸⁾ Uvodna izjava 16.

⁽⁹⁾ Člen 2(1)(a) Direktive (EU) 2017/1371.

Analiza Sodišča

16. Sodišče odobrava širino te določbe, zlasti ker upošteva kršitve, ki vplivajo na finančne interese EU v zapletenih projektih, ki vključujejo najrazličnejše akterje (pogodbene izvajalce, podizvajalce, svetovalce, prostovoljce itd.), ki so vsi potencialni žvižgači.

Člen 4 – Obveznost vzpostavitve kanalov in postopkov za notranjo prijavo in spremljanje prijav

17. V skladu s predlogom bi morale države članice zagotoviti, da pravne osebe v zasebnem in javnem sektorju vzpostavijo kanale in postopke za notranje prijavljanje nepravilnosti. Uporaba takih notranjih kanalov mora biti na voljo zaposlenim, lahko pa tudi dodatnim kategorijam, kot so delničarji, pogodbeni izvajalci ali pripravniki.

18. Zasebni pravni subjekti z manj kot 50 zaposlenimi ali s prometom ali bilančno vsoto, ki ne presega 10 milijonov EUR, bi bili izključeni, razen subjektov, ki delujejo na nekaterih občutljivih področjih.

19. Pravni subjekti javnega prava so opredeljeni kot državne in regionalne uprave, občine z več kot 10 000 prebivalci in drugi subjekti, ki jih ureja javno pravo.

Analiza Sodišča

20. Sodišče razume željo Komisije, da se nekateri zasebni pravni subjekti in subjekti javnega prava izvzamejo iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo, ki prinaša finančne in upravne stroške, kot je navedeno v oceni učinka, ki jo je pripravila Komisija. Jasno je tudi, da ta izjema žvižgačem ne bi preprečevala uporabe zunanjih kanalov.

21. Vendar Sodišče meni, da bi izvzetje nekaterih občin iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo lahko znatno zmanjšalo zaščito, ki se zagotavlja prijaviteljem, saj imajo občine v EU povprečno 5 887 prebivalcev, število pa se močno razlikuje po državah članicah ⁽¹⁾. Sodišče se zaveda, da se predlagani prag v številnih državah članicah (Belgija, Francija, Španija) že uporablja za opredelitev manjših občin. Kljub temu meni, da bi morala Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti razloge za ta prag, v katerih bi pojasnila, v kolikšni meri prag odraža omejitve v zvezi z zaposlenimi in prometom, ki bi se uporabljale za izvzetje subjektov v zasebnem sektorju.

Člen 5 – Postopki za notranjo prijavo in spremljanje prijav

22. Predlog vsebuje podrobnosti o postopkih za notranje prijave, zlasti o vzpostavitvi zaupnih kanalov in določitvi osebe ali oddelka, odgovornega za skrbno spremljanje prijav nepravilnosti, in določa razumen časovni okvir – ki ne presega treh mesecev – za zagotovitev povratnih informacij prijaviteljem nepravilnosti.

Analiza Sodišča

23. Podrobno opisane obveznosti glede notranjega prijavljanja vključujejo določbo o jasnih in lahko dostopnih informacijah v zvezi s postopki in prijavljanjem, kar je dobrodošlo. Vendar po mnenju Sodišča ne zajemajo dovolj ozaveščanja in usposabljanja osebja. Sodišče poudarja, da je tako v javnem kot zasebnem sektorju pomembno spodbujati pozitivno okolje, ki omogoča zaupanje in v katerem je prijavljanje kršitev sprejeto kot del podjetniške kulture ⁽²⁾.

Člen 13 – Pogoji za zaščito prijaviteljev

24. V tem členu so določeni pogoji za upravičenost prijaviteljev do zaščite v okviru direktive. Ne glede na to, kateri kanal je bil uporabljen (notranji, zunanji ali javni), so za domnevo, da so prijavljene informacije v času poročanja resnične in da spadajo na področje uporabe direktive, potrebni utemeljeni razlogi.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, 2018 edition, str. 5 in 6.

⁽²⁾ Glej dokument državnega urada Združenega kraljestva za revizijo z naslovom *Making a whistleblowing policy work, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 1152, Session 2013-14, 18. marec 2014; dokument pooblaščenega inštituta notranjih revizorjev z naslovom *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, januar 2014.

25. Pri *zunanjem* prijavljanju (tj. zunaj podjetja/urada pristojnemu nacionalnemu organu) je oseba upravičena do zaščite žvižgačev, če:

- je kršitev najprej prijavila po notranjih kanalih, vendar se v razumnem roku (ki ne presega treh mesecev) ni ustrezno ukrepalo, ali
- kršitve ne more prijaviti po notranjih kanalih ali upravičeno ni bilo mogoče pričakovati, da se prijavitelj zaveda možnosti notranje prijave, ali
- spada v kategorijo, za katero notranje prijavljanje ni obvezno (npr. pogodbeni izvajalci, neplačani pripravniki), ali
- glede na vsebino prijave ni mogoče upravičeno pričakovati uporabe kanalov za notranjo prijavo ali
- ima utemeljene razloge za domnevo, da bi notranja prijava lahko ogrozila uspešnost preiskovalnih ukrepov pristojnega organa, ali
- ima v skladu s pravom Unije pravico do zunanje prijave.

26. Pri *javnem* prijavljanju je oseba upravičena do zaščite žvižgačev, če:

- je kršitev najprej prijavila po notranjih in/ali zunanjih kanalih skladno z direktivo ali
- se od nje ne more upravičeno pričakovati, da bo uporabila notranje/zunanje kanale za prijavo zaradi neposredne ali očitne nevarnosti za javni interes ali posebnih okoliščin primera ali če obstaja nevarnost nepopravljive škode.

Analiza Sodišča

27. Sodišče meni, da bi moral biti odločilni dejavnik javni interes za informacije, razkrite s prijavo nepravilnosti. Države članice zato ne bi smele imeti pravice, da uzakonijo izvzetje iz zaščite na podlagi subjektivnih namenov ali posebne motivacije žvižgačev.

28. Sodišče meni, da je splošno pravilo, ki zahteva, da se kot prva možnost najprej uporabijo notranji kanali, praviloma dobro in da spodbuja kulturo sprejemanja žvižgaštva. Vendar opozarja, da bi bilo treba splošno oblikovane izjeme od tega pravila dodatno razložiti (z upravnega in pravnega vidika), da bi se izognili ustvarjanju negotovosti za potencialne žvižgače. Poleg tega je treba paziti, da se zagotovi, da predlagani kaskadni sistem zaradi kopičenja rokov ne bi ustvarjal ovir za preprečevanje kršitev, kar bi onemogočilo namen direktive.

29. Čeprav glede na specifičnost institucionalne ureditve EU situaciji nista neposredno primerljivi, Sodišče opozarja, da se sedanji pristop k prijavljanju nepravilnosti, ki jih prijavi osebje EU, kot je opisan v kadrovskih predpisih, razlikuje od pravil, ki jih v tem predlogu navaja Komisija. V skladu s kadrovskimi predpisi so lahko zaposleni v institucijah EU, brez izjeme, deležni zaščite žvižgačev, tudi če se obrnejo *neposredno* na urad OLAF, ne da bi prej izkoristili notranje kanale ⁽¹⁾.

30. V zvezi z izjemami, ki omogočajo izogibanje kanalom za notranjo prijavo, bi bilo pričakovati, da bo v členu 13(2) ta možnost predvidena za prijavitelje nepravilnosti, ki imajo utemeljene razloge za domnevo, da bi notranja prijava ogrozila njihovo osebno varnost ali legitimne interese.

31. Evropsko računsko sodišče od tretjih strani redno prejema številne spontane ovadbe v zvezi z domnevnimi goljufijami (v letu 2017 je prejelo 29 takih ovadb), vključno s primeri, ki bi lahko spadali v osebno in vsebinsko področje uporabe predloga. Zadeve preuči in ustrezne posreduje uradu OLAF ⁽²⁾. Sodišče odobrava to, da predlog ⁽³⁾ tem žvižgačem zagotavlja enako zaščito, kot če bi ti nepravilnost prijavili pristojnim organom svoje države članice.

32. Sodišče meni, da se osebam, ki so nepravilnost prijavile anonimno, zaščita ne bi smela odreči, če se pozneje ugotovi njihova identiteta. To bi bilo skladno s tem, da Unije spodbuja anonimne prijave uradu OLAF, med drugim tudi

⁽¹⁾ Člen 22a(1) kadrovskih predpisov, kot je bil spremenjen.

⁽²⁾ Sklep 43–2017 Evropskega računskega sodišča o sodelovanju med Evropskim računskim sodiščem in Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) v zvezi s primeri suma goljufije, ki jih je Evropsko računsko sodišče odkrilo med svojim revizijskim delom ali ki so mu bili predloženi kot spontane ovadbe tretjih oseb.

⁽³⁾ Člen 13(3).

prijave iz držav članic ⁽¹⁾, in s politiko Komisije na področju konkurenčnega prava ⁽²⁾. V okviru priprave tega mnenja je Komisija potrdila, da bo zaščita dejansko razširjena na anonimne žvižgače, katerih identiteta bi bila pozneje razkrita.

Člen 15 – Ukrepi za zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi

33. Predlog zavezuje države članice, da sprejmejo potrebne ukrepe proti povračilnim ukrepom. Vsebuje seznam sedmih ukrepov, ki ni dokončen:

- zahteve glede javnega obveščanja,
- pomoč pristojnih organov,
- neizvršljivost pogodbenih in nepogodbenih omejitev v zvezi z razkritjem za prijavitelja nepravilnosti (npr. klavzule o zaupnosti v pogodbi),
- obrnjeno dokazno breme v sodnih postopkih v zvezi s škodo, ki jo je utrpel prijavitelj nepravilnosti (npr. *delodajalec* mora dokazati, da odpoved delovnega razmerja ni bila posledica prijave nepravilnosti, ampak da je temeljila izključno na utemeljenih razlogih),
- dostop do popravnih ukrepov, vključno z začasnimi ukrepi,
- izvzetje iz ukrepov, postopkov in pravnih sredstev iz direktive o poslovnih skrivnostih ⁽³⁾ ter možnost sklicevanja prijaviteljev na prijavo ali razkritje zaradi predlaganja zavrnitve tožbe,
- pravna in finančna pomoč.

Analiza Sodišča

34. Sodišče se v splošnem strinja s Komisijo in odobrava predlog direktive. Odobrava zlasti obsežen seznam primerov ukrepov za zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi, kar pa ne preprečuje delodajalcem sprejemanja ustrezno utemeljenih odločitev v zvezi z zaposlitvijo, celo proti prijaviteljem nepravilnosti. Sodišče zlasti poudarja, da je tako v javnem kot zasebnem sektorju pomembno spodbujati pozitivno okolje, v katerem je prijavljanje kršitev sprejeto kot del podjetniške kulture. Poleg tega ugotavlja, da direktiva ne omenja vprašanja časovnih omejitev, kar pomeni, da države članice ne morejo sprejeti ali ohraniti tovrstnih omejitev glede zaščite žvižgačev.

Člen 21 – Poročilo, ocena in pregled

35. Države članice bodo morale Komisiji posredovati vse ustrezne informacije o izvajanju in uporabi direktive. Predlog glede tega določa dvostopenjski pristop. Do 15. maja 2023, tj. dve leti po izteku roka za prenos 15. maja 2021, bo morala Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o izvajanju in uporabi direktive.

36. Poleg tega bodo morale države članice Komisiji letno pošiljati nekatere statistične podatke, če bodo ti na voljo na centralni ravni v zadevni državi članici. Ti statistični podatki se nanašajo na število prijav, ki jih prejmejo pristojni organi, število in končni izid preiskav in postopkov, ki so bili sproženi na njihovi podlagi, ter ocenjeno finančno škodo in izterjane zneske. Komisija v obrazložitenem memorandumu navaja, da bodo ti podatki nato vključeni v aktualna poročila urada OLAF, dopolnjevala pa naj bi jih letna poročila Evropskega javnega tožilstva in Evropskega varuha človekovih pravic.

37. Komisija bo morala ob upoštevanju teh statističnih podatkov do 15. maja 2027 Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti dodatno poročilo o oceni učinka nacionalnega akta, s katerim je bila direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo. V poročilu bi se med drugim ocenila potreba po kakršnih koli spremembah v zvezi z razširitvijo vsebinskega področja uporabe direktive.

⁽¹⁾ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013, prvi odstavek člena 5 (začetek preiskave): „Generalni direktor lahko začne preiskavo, če obstaja dovolj utemeljen sum, ki lahko temelji tudi na informacijah tretje ali *anonimne* stranke, o storitvi dejanja goljufije ali korupcije ali katerih koli drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije“ (poudarek je dodan).

⁽²⁾ Obvestilo Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah (UL C 298, 8.12.2006, str. 17).

⁽³⁾ Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem (UL L 157, 15.6.2016, str. 1).

Analiza Sodišča

38. Sodišče meni, da obstajajo možnosti za izboljšanje preglednosti in obsega predlaganih zahtev glede poročanja. To, da bi bilo pošiljanje statističnih podatkov za nekatere države članice neobvezno (za tiste, katerih statistični podatki niso na voljo na osrednji ravni) in da statistični podatki ne bi bili razčlenjeni po področjih, bi po mnenju Sodišča zmanjšalo uspešnost te določbe. Poleg tega bo treba počakati šest let po roku za prenos direktive in osem let po začetku njene veljavnosti, da bo javnost imela korist od kakršnih koli informacij, pripravljenih na podlagi statističnih podatkov. To obdobje se zdi nesorazmerno dolgo in v nasprotju z obveznostjo iz člena 21(2), da morajo države članice Komisiji zagotavljati vse informacije v zvezi z izvajanjem in uporabo direktive.

39. Sodišče ugotavlja, da že obstaja precedens za to, se države članice za poročanje lahko same odločijo, in sicer v direktivi o zaščiti finančnih interesov ⁽¹⁾, vendar pa meni, da taka doslednost – sama po sebi in tudi drugače – ne upravičuje ohranitve tako ohlapnih določb o poročanju. Sodišče se sicer zaveda stroškovnih posledic, ki bi jih prinesla širša obveznost, vendar pa želi Parlament in Svet opozoriti na to, da bi bila razpoložljivost teh statističnih podatkov lahko odločilna v poznejši fazi, in sicer za merjenje smotrnosti veliko večjega vložka finančnih in upravnih virov, ki jih bodo morali države članice ter javni in zasebni subjekti vložiti v izvajanje direktive. Komisija je med svojim pripravljanim delom zbrala izkušnje, pridobljene v okviru različnih jurisdikcij po vsem svetu, kar je bilo deloma možno zaradi razpoložljivosti podatkov v zvezi z ureditvami za žvižgače, ki se izvajajo v teh jurisdikcijah. Komisija bi lahko po potrebi preučila različne možnosti za zagotavljanje sredstev EU za pomoč državam članicam pri zbiranju podatkov.

40. Sodišče meni, da bi morali biti statistični podatki o prijavljanju nepravilnosti v državah članicah najvišje možne kakovosti, zlasti pa bi morali biti na voljo po posameznih državah, pravnih aktih in posameznih področjih ter vključevati tudi končne izide civilnih in kazenskih zadev. Sodišče se strinja z mnenjem državnega urada Združenega kraljestva za revizijo, da bi se z objavo celovitih statističnih podatkov o preiskavah v zvezi s prijavi nepravilnosti, vključno z njihovimi izidi, povečalo zaupanje zaposlenih v ureditve za prijavljanje nepravilnosti, saj bi tako videli, da se prijavljanje nepravilnosti jemlje resno ⁽²⁾.

To mnenje je sprejel senat V, ki ga vodi Lazaros S. LAZAROU, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 26. septembra 2018.

Za Računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

⁽¹⁾ Člen 18(2)(a) Direktive (EU) 2017/1371.

⁽²⁾ Državni urad Združenega kraljestva za revizijo, *Making a whistleblowing policy work, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152, Session 2013-14*, 18. marec 2014, točka 4.18.