

Bruselj, 8. maj 2018
(OR. en)

8713/18

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0106 (COD)

FREMP 69	ENFOCUSTOM 86
JAI 384	AGRI 218
TELECOM 125	ETS 12
COMPET 285	SERVICES 40
RC 12	TRANS 181
CONSOM 132	FISC 203
DAPIX 128	SAN 139
DATAPROTECT 85	ENV 281
DROIPEN 63	GAF 15
FIN 372	ATO 26
EMPL 179	CYBER 85
MI 324	COPEN 134
PI 50	POLGEN 63
SOC 234	INF 63
CODEC 717	ANIMAUX 6

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	23. april 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 218 final
Zadeva:	Predlog DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 218 final.

Priloga: COM(2018) 218 final



Bruselj, 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Do protizakonitih dejavnosti in zlorabe prava lahko pride v kateri koli organizaciji, ne glede na to, ali je zasebna ali javna, velika ali majhna. Te se lahko pojavijo v različnih oblikah, kot so korupcija ali goljufije, strokovne napake ali malomarnost. Če se ne obravnavajo, lahko včasih povzročijo resno škodo za javni interes. Osebe, ki delajo za organizacijo ali ki so pri dejavnostih, povezanih z delom, z njo v stiku, so pogosto prve seznanjene s takimi primeri in so zato v privilegiranem položaju, ki jim omogoča, da obvestijo tiste, ki lahko rešijo problem.

Žvižgači, tj. osebe, ki (znotraj zadevne organizacije ali zunanjemu organu) prijavijo ali (javnosti) razkrijejo informacije o nepravilnem ravnanju, pridobljene v delovnem okolju, prispevajo k preprečevanju škode in odkrivanju groženj ali škode za javni interes, ki bi sicer lahko ostale neodkrita. Vendar jih strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrača, da bi svoje pomisleke prijavili. Zaradi tega se pomembnost zagotovitve učinkovite zaščite žvižgačev za zaščito javnega interesa vse bolj priznava tako na evropski¹ kot na mednarodni ravni².

Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev povzroča nadaljnjo zaskrbljenost zaradi negativnih posledic za svobodo izražanja in svobodo medijev, določeno v členu 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). V razpravah na drugem letnem kolokviju o temeljnih pravicah z naslovom „Medijski pluralizem in demokracija“, ki ga je novembra 2016 organizirala Komisija, je bilo poudarjeno, da je zaščita žvižgačev, ki so vir informacij za novinarje, bistvenega pomena za preiskovalno novinarstvo, da izpolni svojo vlogo „psa čuvaja“.³

Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev lahko oslabi izvrševanje prava EU. Poleg drugih sredstev za zbiranje dokazov⁴ je žvižgaštvo način zbiranja informacij v nacionalnih izvršilnih sistemih in izvršilnih sistemih EU, kar pripomore k učinkovitemu odkrivanju, preiskovanju in pregonu kršitev pravil Unije.

Zaščita žvižgačev, ki je trenutno na voljo v EU, je razdrobljena⁵. Pomanjkanje zaščite žvižgačev v državi članici lahko negativno vpliva na delovanje politik EU v tej državi, učinek prelivanja pa je lahko zaznati tudi v drugih državah članicah. Na ravni EU je zaščita žvižgačev zagotovljena le v posameznih sektorjih in v različnem obsegu⁶. Ta razdrobljenost in te razlike kažejo, da v številnih primerih žvižgači niso ustrezno zaščiteni pred povračilnimi ukrepi. Če se potencialni žvižgači bojijo prijaviti informacije, ki jih imajo, to pomeni, premalo prijavi in zamujene priložnosti za preprečevanje in odkrivanje kršitev prava Unije, ki lahko povzročijo resno škodo za javni interes, bodo zato zamujene.

¹ Glej priporočilo Sveta Evrope CM/Rec(2014)7 z dne 30. aprila 2014 o zaščiti žvižgačev; Resolucija 2171(2017) parlamentarne skupščine Sveta Evrope z dne 27. junija 2017.

² Standardi za zaščito žvižgačev so določeni v mednarodnih instrumentih in smernicah, kot so Konvencija ZN proti korupciji iz leta 2004, ki so jo podpisale vse države članice EU; akcijski načrt skupine G20 o boju proti korupciji; poročilo OECD iz marca 2016: „Zaveza učinkoviti zaščiti žvižgačev“.

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

⁴ Kot so pritožbeni mehanizmi in obvezne revizije.

⁵ Za več informacij glej poglavje „Subsidiarnost“.

⁶ Za več informacij glej poglavje „Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike“.

Navedbe o obsegu premajhnega števila prijav s strani žvižgačev je mogoče najti v raziskavah, kot je posebna raziskava Eurobarometer o korupciji iz leta 2017⁷: 81 % Evropejcev je navedlo, da ne poročajo o primerih korupcije, ki so jih doživeli ali jim bili priča. 85 % anketirancev v javnem posvetovanju iz leta 2017, ki ga je opravila Komisija, meni, da delavci zelo redko ali redko izrazijo svoje pomisleke o grožnji ali škodi za javnost zaradi strahu pred pravnimi in finančnimi posledicami⁸. V študiji iz leta 2017, ki jo je izvedla Komisija⁹, v kateri so bili ponazorjeni negativni vplivi na pravilno delovanje enotnega trga, je bilo ocenjeno, da izguba potencialne koristi zaradi pomanjkanja zaščite žvižgačev samo pri javnem naročanju za EU kot celoto vsako leto znaša med 5,8 milijarde EUR in 9,6 milijarde EUR.

Za odpravo te razdrobljenosti zaščite žvižgačev po vsej EU institucije EU in mnoge zainteresirane strani pozivajo k ukrepanju na ravni EU. Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkrivanjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravna v javnem interesu, in resoluciji z dne 20. januarja 2017 o vlogi prijaviteljev nepravilnosti pri varovanju finančnih interesov EU¹⁰, pozval Komisijo, naj predstavi horizontalni zakonodajni predlog za zagotovitev visoke ravni zaščite za žvižgače v EU, tako v javnem kot v zasebnem sektorju ter v nacionalnih institucijah in institucijah EU. Svet je Komisijo pozval, naj v svojih sklepih o davčni preglednosti z dne 11. oktobra 2016¹¹ preuči možnost prihodnjega ukrepanja na ravni EU. Organizacije civilne družbe in sindikati¹² stalno pozivajo k sprejetju vseevropske zakonodaje o zaščiti žvižgačev, ki ravna v javnem interesu.

Komisija je v svojem sporočilu „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“¹³ iz leta 2016 navedla, da izvrševanje prava EU ostaja izziv, in se zavezala k „večj[i] osredotočenost[i] na izvrševanje, da bi se tako uresničili cilji splošnega interesa.“ Poudarila je zlasti, da „[K]o določena vprašanja pridejo v ospredje, kot so testiranje emisijskih vrednosti za avtomobile, onesnaženje voda, nezakonita odlagališča ali varnost in varstvo v prometu, velikokrat težava ni v pomanjkanju zakonodaje EU, pač pa v njeni neučinkoviti uporabi.“

V skladu s to zavezo je cilj tega predloga, da se v celoti izkoristijo možnosti za zaščito žvižgačev, s čimer bi se izboljšalo njegovo izvrševanje. Predlog določa uravnotežen sklop skupnih minimalnih standardov, ki zagotavljajo močno zaščito pred povračilnimi ukrepi za žvižgače, ki prijavijo kršitve na določenem področju politik¹⁴, kadar:

i) je treba izboljšati izvrševanje;

7

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>.

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

9 Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Ocena ekonomskih koristi zaščite žvižgačev na področju javnega naročanja) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

10 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//SL> in (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//SL>

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

12 Kot so Transparency International, Eurocadres, Zveza za evropske javne storitve in Evropska zveza novinarjev.

13 C/2016/8600, UL C 18, str. 10.

14 Kot je navedeno v členu 1 predloga, skupaj z zadevnimi akti, ki so tudi navedeni v Prilogi.

- ii) je premajhno število prijav s strani žvižgačev ključni dejavnik, ki vpliva na izvrševanje; in
- iii) lahko kršitev povzroči resno škodo za javni interes.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Na številnih področjih politike in v številnih instrumentih je zakonodajalec EU že potrdil pomen zaščite žvižgačev kot instrumenta izvrševanja. Pravila, ki opisujejo – z različno stopnjo natančnosti – kanale za prijavo in zaščito oseb, ki prijavljajo kršitve zadevnih pravil, obstajajo v različnih instrumentih, povezanih na primer s finančnimi storitvami, varnostjo v prometu in varstvom okolja.

Predlog krepi zaščito, ki je zagotovljena v vseh teh instrumentih: dopolnjuje jih z dodatnimi pravili in zaščitnimi ukrepi ter jih usklajuje z visoko stopnjo zaščite, pri čemer ohranja njihove posebnosti.

Za zagotovitev, da bo področje uporabe direktive v koraku s časom, bo Komisija posebno pozornost namenila morebitni potrebi po vključitvi dodatnih določb o spremembi Priloge v vsej prihodnji zakonodaji Unije, v kateri bo zaščita žvižgačev pomembna in lahko prispeva k učinkovitejšemu izvrševanju. Ko bo Komisija poročala o izvajanju direktive, bo treba obravnavati tudi morebitno razširitev področja uporabe direktive na druga področja ali akte Unije.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Zagotavljanje močne zaščite žvižgačev kot sredstva za izboljšanje izvrševanja prava Unije na področjih, za katera se uporablja predlog, bo prispevalo k trenutnim prednostnim nalogam Komisije, zlasti pri zagotavljanju učinkovitega delovanja enotnega trga, vključno z izboljšanjem poslovnega okolja, povečanjem pravičnosti obdavčevanja in spodbujanjem pravic delavcev.

Uvedba pravil o močni zaščiti žvižgačev bo prispevala k zaščiti proračuna Unije in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev, potrebnih za pravilno delovanje enotnega trga, ter poslovanje podjetij v poštenem konkurenčnem okolju. Predlog bo prispeval k preprečevanju in odkrivanju korupcije, ki zavira gospodarsko rast, saj ustvarja poslovno negotovost, upočasnjuje postopke in povzroča dodatne stroške. Povečal bo preglednost poslovanja in prispeval k strategiji EU o trajnostnem financiranju¹⁵. Poleg tega podpira ukrepe Komisije za zagotovitev pravičnejše, preglednejše in učinkovitejše obdavčitve v EU, kot je navedeno v sporočilu o odzivu na škandal s panamskimi dokumenti¹⁶. Zlasti dopolnjuje nedavne pobude za zaščito nacionalnih proračunov pred škodljivimi davčnimi praksami¹⁷, pa tudi predlagano okrepitev pravil o pranju denarja in financiranju terorizma¹⁸.

¹⁵ Kot je navedeno v Akcijskem načrtu Komisije za okolju prijaznejšo in čistejšo energijo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf.

¹⁶ Sporočilo z dne 5. julija 2016 o nadaljnjih ukrepih za povečanje preglednosti in boju proti davčnim utajam in izogibanju davkom, COM (2016) 451.

¹⁷ Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja; Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga; Predlog direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, COM/2016/0683 final – 2016/0336; Predlog direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

¹⁸ Predlogi direktive o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter spremembi Direktive 2009/101/ES, COM (2016) 450 final 2016/0208 (COD).

Okrepljena zaščita žvižgačev bo povečala splošno raven varstva delavcev v skladu s cilji evropskega stebra socialnih pravic¹⁹, zlasti njegovima načeloma 5 (pošteni delovni pogoji) in 7b (varstvo v primeru odpustitve). Zagotavljanje skupne visoke ravni varstva osebam, ki prijavijo informacije, pridobljene pri dejavnostih, povezanih z delom (ne glede na njihovo naravo), in tistim, ki jim grozijo povračilni ukrepi v delovnem okolju, bo obvarovalo pravice delavcev v najširšem smislu. Taka zaščita bo še posebej pomembna za tiste, ki so v prekarinem zaposlitvenem razmerju, ter za tiste v čezmejnem delovnem razmerju.

Pravila o zaščiti žvižgačev bodo usklajena z obstoječo zaščito na področju drugih predpisov EU: (i) o enakem obravnavanju, ki zagotavlja zaščito pred viktimizacijo kot reakcijo na pritožbo ali na postopke, namenjene uveljavljanju skladnosti s tem načelom²⁰, in (ii) o zaščiti pred nadlegovanjem na delovnem mestu²¹.

Direktiva ne posega v zaščito, do katere so upravičeni zaposleni pri prijavi kršitev delovnega in socialnega prava Unije. Zaščita žvižgačev v delovnem okolju je povezana z zaščito, ki jo delavci in predstavniki delavcev uživajo v okviru obstoječe zakonodaje EU na področju zaposlovanja, ko pri svojih delodajalcem sprožijo pomisleke glede skladnosti. V zvezi s pravili o zdravju in varnosti pri delu okvirna Direktiva 89/391/EGS določa, da delavci ali zastopniki delavcev ne smejo biti v slabšem položaju, ker so se z delodajalcem posvetovali o ukrepih za ublažitev nevarnosti ali odpravo nevarnosti ali sprožili vprašanja o njih. Delavci in njihovi predstavniki lahko pri pristojnih nacionalnih organih sprožijo vprašanja, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neustrezni za zagotavljanje varnosti in zdravja²². Komisija spodbuja boljše izvrševanje in skladnost z obstoječim regulativnim okvirom EU na področju zdravja in varnosti pri delu²³.

Kar zadeva institucije in organe EU, osebje EU uživa zaščito žvižgačev v skladu s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije. Kadrovski predpisi so bili od leta 2004 spremenjeni z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004²⁴, da bi se med drugim vzpostavili postopki za prijavo kakršnih koli goljufij, korupcije ali resnih nepravilnosti ter da bi se zagotovila zaščita pred negativnimi posledicami za osebje EU, ki prijavi kršitve.

Socialni partnerji imajo pri izvajanju pravil o zaščiti žvižgačev bistveno in večstransko vlogo. Neodvisni predstavniki delavcev bodo ključnega pomena za spodbujanje žvižgaštva kot

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en.

²⁰ Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano); Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi; Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu; Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost.

²¹ Direktiva Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL L 183, 29.6.1989, str. 1); avtonomna okvirna sporazuma, ki so ju podpisali evropski socialni partnerji, z dne 26. aprila 2007 o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu oziroma z dne 8. oktobra 2004 o stresu na delovnem mestu.

²² Direktiva Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL L 183, 29.6.1989, str. 1, člen 11).

²³ Sporočilo Komisije „Varnejše in bolj zdravo delo za vse – Posodobitev zakonodaje in politike EU za varnost in zdravje pri delu“ (COM(2017) 12 final).

²⁴ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL L 124, 27.4.2004, str. 1, glej člen 22a, b in c).

mehanizma dobrega upravljanja. Socialni dialog lahko zagotovi vzpostavitev učinkovitega sistema prijave in zaščite ob upoštevanju dejanskega stanja v zvezi z delovnimi mesti v Evropi ter potrebami delavcev in podjetij. Z delavci in njihovimi sindikati bi bilo treba izvesti celovito posvetovanje o predvidenih notranjih postopkih za lajšanje žvižgaštva; o takih postopkih se je mogoče pogajati tudi v okviru kolektivnih pogodb. Poleg tega lahko sindikati delujejo kot prejemniki prijav ali razkritij nepravilnosti in imajo ključno vlogo pri svetovanju in podpori (potencialnim) žvižgačem.

Predlog bo prispeval h krepitvi učinkovitega izvajanja nabora ključnih politik EU, ki imajo neposreden vpliv na dokončanje enotnega trga, in sicer v zvezi z varnostjo izdelkov, varnostjo v prometu, varstvom okolja, jedrsko varnostjo, varnostjo hrane in krme, zdravjem in dobrobitjo živali, javnim zdravjem, varstvom potrošnikov, konkurenco, varstvom zasebnosti in osebnih podatkov ter varnostjo omrežij in informacijskih sistemov.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Predlog temelji na členih 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in členu 31 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (v nadaljnjem besedilu: Pogodba Euratom). Ti členi zagotavljajo pravno podlago za izboljšanje izvrševanja prava Unije:

- (i) ker uvajajo nove določbe o zaščiti žvižgačev, da bi se izboljšalo pravilno delovanje enotnega trga in pravilno izvajanje politik Unije, povezanih z varnostjo izdelkov, varnostjo v prometu, varstvom okolja, jedrsko varnostjo, varnostjo hrane in krme, zdravjem in dobrim počutjem živali, javnim zdravjem, varstvom potrošnikov, varstvom zasebnosti in osebnih podatkov ter varnostjo omrežij in informacijskih sistemov, konkurenco in finančnimi interesi Unije;
- (ii) da se zagotovijo dosledni visoki standardi zaščite žvižgačev v sektorskih instrumentih Unije, kadar zadevna pravila že obstajajo.

• Subsidiarnost

Države članice, ki ukrepajo same ali neusklajeno, cilja izboljšanja izvrševanja prava Unije z uporabo zaščite žvižgačev ne morejo v zadostni meri uresničiti. Pričakuje se, da bo zaščita na nacionalni ravni še naprej ostala razdrobljena. To pomeni, da bodo nespremenjeni ostali tudi negativni učinki take razdrobljenosti na delovanje različnih politik EU v posameznih državah članicah, kot tudi učinki prelivanja v drugih državah članicah.

Kršitve pravil EU o javnem naročanju ali pravil konkurence povzročajo izkrivljanje konkurence na enotnem trgu, povečanje stroškov poslovanja in manj privlačno okolje za naložbe. Zaradi agresivnih shem davčnega načrtovanja prihaja do nepoštenih davčnih konkurenca in izgube davčnih prihodkov za države članice in proračun EU. Kršitve na področjih varnosti izdelkov, varnosti v prometu, varstva okolja, jedrske varnosti, varnosti hrane in krme, zdravja in dobrobiti živali, javnega zdravja, varstva potrošnikov, varstva zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov lahko povzročijo resna tveganja, ki presegajo nacionalne meje. Kar zadeva zaščito finančnih interesov Unije, člen 310(6) ter člen 325(1) in (4) PDEU določata potrebo po zakonodajnih ukrepih Unije, da se določijo enakovredni in odvratilni ukrepi za njihovo zaščito pred protizakonitimi dejavnostmi.

Zato je jasno, da lahko samo zakonodajni ukrepi na ravni Unije izboljšajo izvrševanje prava EU z zagotavljanjem minimalnih standardov uskladitve v zvezi z zaščito žvižgačev. Poleg tega lahko samo ukrepi na ravni EU zagotovijo skladnost in uskladijo obstoječa sektorska pravila Unije o zaščiti žvižgačev.

- **Sorazmernost**

Ta predlog je sorazmeren s ciljem izboljšanja izvrševanja prava Unije in ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

Prvič, določa skupne minimalne standarde za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve, samo na področjih, na katerih: i) je treba okrepiti izvrševanje; ii) je premajhno število prijav žvižgačev ključni dejavnik, ki vpliva na izvajanje, ter iii) kršitve lahko resno škodijo javnemu interesu.

Osredotoča se torej na področja z jasno razsežnostjo EU, na katerih je vpliv na izvrševanje najmočnejši.

Drugič, predlog določa zgolj minimalne standarde zaščite, državam članicam pa prepušča, da uvedejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za pravice žvižgačev.

Tretjič, stroški izvajanja (tj. vzpostavitev kanalov za notranjo prijavo) za srednje velika podjetja niso visoki, medtem ko se koristi v smislu povečevanja poslovne uspešnosti in zmanjšanja izkrivljanja konkurence zdijo znatne. Mala in mikro podjetja, za katere veljajo posebne izjeme na področju finančnih storitev, so na splošno izvzeta iz obveznosti vzpostavitve postopkov za notranjo prijavo in spremljanje prijav. Stroški izvajanja naj bi bili omejeni tudi za države članice, saj lahko države članice novo obveznost prenesejo v zakonodajo z obstoječimi strukturami, ki so bile vzpostavljene na podlagi trenutnega sektorskega pravnega okvira.

- **Izbira instrumenta**

V skladu z načelom sorazmernosti je direktiva, ki določa minimalno uskladitev, ustrezen instrument za izkoriščanje možnosti žvižgaštva kot sestavnega dela izvrševanja prava Unije.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCENJEVANJ²⁵ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Predlog temelji na rezultatih obsežnega posvetovanja, ki ga je Komisija opravila leta 2017 v obliki 12-tedenskega zgoraj navedenega odprtega javnega posvetovanja, treh ciljno usmerjenih spletnih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi, dveh delavnic s strokovnjaki iz držav članic in delavnice s strokovnjaki iz akademskih krogov in zagovorniki stališč²⁶.

Komisija je na javno posvetovanje prejela 5 707 odgovorov. Od tega jih je 97 % (5 516) izviralo od anketirancev, ki so sodelovali kot posamezniki. Preostale 3 % so prispevali anketiranci, ki so sodelovali v imenu organizacij (191 odgovorov²⁷). Dve tretjini vseh anketirancev (posameznikov in organizacij) je bilo iz Nemčije in Francije (43 % oziroma 23 %), 7 % vseh odgovorov je prišlo iz Španije, po 5 % iz Italije in Belgije ter 6 % iz Avstrije. Preostali odgovori so bili iz drugih držav članic.

²⁵ Ni relevantno.

²⁶ Za več podrobnosti glej Prilogo 2 ocene učinka.

²⁷ Več kot četrtina (26 %) od 191 sodelujočih organizacij je bilo nevladnih organizacij, 22 % poslovnih združenj, 19 % sindikatov, 13 % podjetij in 7 % javnih organov.

Skoraj vsi vprašani (99,4 %) so se strinjali, da bi morali biti žvižgači zaščiteni, 96 % pa jih je izrazilo močno podporo oblikovanju pravno zavezujočih minimalnih standardov na področju zaščite žvižgačev v pravu Unije. Štiri področja, na katerih je v skladu z anketiranci potrebna zaščita žvižgačev, so: (i) boj proti goljufijam in korupciji (95 % anketirancev); (ii) boj proti davčnim utajam in izogibanju davkom (93 % anketirancev); (iii) varstvo okolja (93 % anketirancev); ter (iv) zaščita javnega zdravja in varnosti (92 % anketirancev).

Na delavnicah, ki jih je organizirala Komisija, in v odziv na javno posvetovanje je nekaj držav članic izpostavilo stališče, da bi morala zakonodajna pobuda EU spoštovati načelo subsidiarnosti.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Naročena je bila zunanja študija²⁸, v kateri so bili ocenjeni kvantitativni in kvalitativni učinki ter koristi izvajanja zaščite žvižgačev na različnih področjih, ki zajemajo pravo Unije in nacionalno pravo. V tej študiji so bili analizirani in predloženi dokazi, ki so bili podlaga za opredelitev težave in oceno možnosti, ki jih je obravnavala Komisija.

- **Ocena učinka**

Za ta predlog je bila izvedena ocena učinka. Odbor za regulativni nadzor (v nadaljnjem besedilu: odbor) je 26. januarja 2018 prvič izdal negativno mnenje s podrobnimi pripombami. Odbor je 5. marca na spremenjeno različico ocene učinka, predloženo 15. februarja, izdal pozitivno mnenje²⁹ z nekaj pripombami, ki so bile upoštevane v končnem poročilu o oceni učinka³⁰.

Poleg osnovnega scenarija (tj. ohranitev sedanjega stanja) so bile ocenjene štiri možnosti politike, dve možnosti pa sta bili izločeni.

Možnosti, ki sta bili izločeni, sta: (i) zakonodajna pobuda na podlagi člena 50(2)(g) PDEU o izboljšanju integritete zasebnega sektorja z uvedbo minimalnih standardov za vzpostavitev kanalov za prijavo in (ii) zakonodajna pobuda na podlagi člena 153(1)(a) in (b) PDEU za izboljšanje delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev ter delovnih pogojev.

V prvem primeru pravna podlaga ne bi omogočila pokritja javnega sektorja, medtem ko bi bili razpoložljivost in oblikovanje kanalov za zunanjo prijavo (tj. pristojnih organov) ter razpoložljivost in oblike zaščite žvižgačev pred povračilnimi ukrepi odvisni od zakonodaje držav članic.

V drugem primeru bi bilo osebno področje uporabe direktive omejeno na zaposlene, pri čemer bi bile nezaščitene druge vrste potencialnih žvižgačev, kot so samozaposlene osebe, zunanji izvajalci itd., ki so glede na razpoložljive dokaze in mednarodne standarde lahko ključnega pomena pri razkrivanju groženj ali škode za javni interes, in bi jih bilo tudi treba zaščititi pred povračilnimi ukrepi. Omejeno področje uporabe bi pomenilo glavno vrzel pri zaščiti žvižgačev na ravni EU, medtem ko bi imela taka pobuda, če bi izključila zaščito ključnih kategorij potencialnih žvižgačev, tudi omejeno učinkovitost v smislu izboljšanja izvrševanja prava Unije. Omejeno osebno področje uporabe se ne bi izravnilo z bolj obsežno zaščito, saj pravna podlaga ne bi pomenila nobene dodatne zaščite v primerjavi z obdržanimi možnostmi politike. Poleg tega bi razširitev zaščite na primere, v katerih ni čezmejne razsežnosti ali

²⁸ Glej Prilogo 13 k oceni učinka za poročilo o študiji. V Prilogi 14 so na voljo metode, predpostavke, viri in kvalifikacije za oceno učinka ter podatki za posamezne države članice za oceno možnosti.

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

drugih učinkov prelivanja ali ki niso povezani s pravom Unije ali finančnimi interesi EU, pomenilo daljnosežno – in posledično tudi precej drago – regulativno posredovanje EU.

Obravnavane možnosti politike so bile: i) priporočilo Komisije o usmerjanju držav članic v zvezi s ključnimi elementi zaščite žvižgačev, ki jih dopolnjujejo spremljevalni ukrepi za podporo nacionalnim organom; ii) direktiva o uvedbi zaščite žvižgačev na področju finančnih interesov Unije, ki jo dopolnjuje sporočilo o določitvi okvira politike na ravni EU, vključno z ukrepi za podporo nacionalnim organom; iii) direktiva o uvedbi zaščite žvižgačev na posebnih področjih (vključno s finančnimi interesi Unije), kadar je treba obravnavati premajhno število prijav žvižgačev, da bi se izboljšalo izvrševanje prava Unije, saj bi kršitve povzročile resno škodo za javni interes; iv) direktiva kot pod iii), dopolnjena s sporočilom kot pod ii).

Za ta predlog je izbrana slednja možnost. Zakonodajna pobuda s tako širokim področjem uporabe je zlasti primerna za obravnavanje sedanje razdrobljenosti in krepitev pravne varnosti, da se učinkovito odpravi premajhno število prijav in izboljša izvrševanje prava Unije na vseh opredeljenih področjih, kadar lahko kršitve resno škodijo javnemu interesu. Sporočilo, ki ji je priloženo, določa dodatne ukrepe, ki jih načrtuje Komisija, dobre prakse, ki jih je mogoče sprejeti na ravni držav članic, pa bodo prispevale k zagotavljanju učinkovite zaščite žvižgačev.

Najprimernejša možnost bo imela gospodarske, družbene in okoljske koristi. Nacionalne organe bo podpirala pri njihovih prizadevanjih za odkrivanje goljufij in korupcije v škodo proračuna EU in odvrčanje od njih (ocenjeno je, da znaša trenutno tveganje za prihodke od 179 milijard do 256 milijard EUR na leto). Na drugih področjih enotnega trga, kot je javno naročanje, se ocenjuje, da bodo koristi za EU kot celoto znašale od 5,8 milijard EUR do 9,6 milijard EUR letno. Prednostna možnost bo tudi učinkovito podprla boj proti izogibanju davkom, kar bo povzročilo izgubo davčnih prihodkov od preusmerjanja dobička za države članice in EU, ki bo po ocenah znašala približno od 50 do 70 milijard EUR letno. Uvedba močne zaščite žvižgačev bo izboljšala delovne pogoje za 40 % delavcev v EU, ki trenutno niso zaščiteni pred povračilnimi ukrepi, in povečala raven zaščite za skoraj 20 % delavcev v EU. Povečala bo integriteto in preglednost zasebnega in javnega sektorja ter prispevala k poštenosti konkurenci in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na enotnem trgu.

Pričakuje se, da bodo stroški izvajanja za javni sektor znašali 204,9 milijona EUR kot enkratni stroški in 319,9 milijona EUR kot letni operativni stroški. V zasebnem sektorju (srednja in velika podjetja) naj bi skupni predvideni stroški znašali 542,9 milijona EUR kot enkratni stroški in 1 016,6 milijona EUR kot letni operativni stroški. Pričakuje se, da bodo stroški izvajanja za javni sektor znašali 747,8 milijona EUR kot enkratni stroški in 1 336,6 milijona EUR kot letni operativni stroški.

• **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Da bi se upoštevala velikost zasebnih podjetij, so v predlogu mikro in mala podjetja na splošno izvzeta iz obveznosti uvedbe kanalov za notranjo prijavo. Prijavitelji, ki delajo v teh podjetjih, lahko pristojnim nacionalnim organom kršitev prijavijo neposredno po zunanji poti. Splošno izvzetje ne velja za mala in mikro podjetja, ki delujejo na področju finančnih storitev. Za vsa taka podjetja mora še naprej veljati obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo v skladu s trenutnimi obveznostmi, ki jih določa zakonodaja Unije o finančnih storitvah. Stroški teh podjetij so minimalni (nepovratni stroški), saj v skladu z obstoječimi pravili Unije že imajo obveznost, da vzpostavijo kanale za notranjo prijavo. Države članice lahko po opravljeni ustrezni oceni tveganja zahtevajo, da mala podjetja v določenih sektorjih vzpostavijo kanale za notranjo prijavo, če je to potrebno, pri čemer upoštevajo lastne analize

in nacionalne potrebe. Pri oceni tveganja se upošteva posebna narava sektorja ter ocenijo tveganja in potreba po vzpostavitvi kanalov za notranjo prijavo. Stroški za srednje velika podjetja, ki morajo vzpostaviti kanale za notranjo prijavo, niso visoki. Povprečni stroški za srednje veliko podjetje bodo: povprečni enkratni stroški izvajanja, ocenjeni na 1 374 EUR, in povprečni letni operativni stroški, ocenjeni na 1 054,6 EUR na leto. Splošno izvetje malih in mikro podjetij se ne uporablja za podjetja, ki so dejavna na področju finančnih storitev ali so ranljiva za pranje denarja ali financiranje terorizma.

- **Temeljne pravice**

Predlog bo s povečanjem sedanje ravni varstva za žvižgače imel pozitiven učinek na temeljne pravice, zlasti:

- i) svobodo izražanja in pravico do obveščenosti (člen 11 Listine): nezadostna zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi vpliva na svobodo izražanja posameznikov in pravico javnosti do dostopa do informacij in medijske svobode. Krepitev zaščite žvižgačev in razjasnitev pogojev za to zaščito tudi pri razkrivanju informacij javnosti bosta spodbujali in omogočali žvižgaštva tudi medijem;
- ii) pravico do poštenih in pravičnih delovnih pogojev (člena 30 in 31 Listine): večja zaščita žvižgačev bo zagotovljena z vzpostavitvijo kanalov za prijavo in izboljšanjem zaščite pred povračilnimi ukrepi v delovnem okolju;
- iii) pravico do spoštovanja zasebnega življenja, varstva osebnih podatkov, zdravstvenega varstva, varstva okolja, varstva potrošnikov (oziroma členov 7, 8, 35, 37 in 38 Listine) in splošnega načela dobrega upravljanja (člen 41); predlog bo pozitivno vplival na te pravice, saj bo izboljšal odkrivanje in preprečevanje morebitnih kršitev.

Na splošno bo predlog povečal število prijav vseh kršitev temeljnih pravic in odvrčanje od njih v okviru izvajanja prava Unije na področjih, ki spadajo na njegovo področje uporabe.

Cilj tega predloga je uravnotežen pristop, da se zagotovi popolno spoštovanje nadaljnjih pravic, ki bi lahko bile okrnjene, kot na primer pravica do zasebnega življenja žvižgačev in njihova pravica do varstva osebnih podatkov (člena 7 in 8 Listine), pa tudi oseb, ki jih zadevajo prijave, ter domneve nedolžnosti in pravice do obrambe slednjih (člena 47 in 48 Listine). Prav tako so učinki na svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine) v skladu s členom 52(1) Listine.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Ta pobuda ne bo vplivala na proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditve spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo o izvajanju in uporabi predlagane direktive, in sicer dve oziroma šest let po izteku roka za prenos. To bo zagotovilo dovolj časa, da se oceni način delovanja predlagane direktive in potreba po dodatnih ukrepih, vključno z morebitno razširitvijo zaščite žvižgačev na druga področja.

Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu predložila tudi poročilo, v katerem oceni učinek nacionalnega prava, ki prenaša predlagano direktivo, šest let po izteku roka za prenos. V ta namen so bila določena referenčna merila, ki odražajo napredek pri prenosu in izvajanju prihodnje direktive (glej oddelek 8 ocene učinka). Da bi se zbrali podatki za prihodnje

poročilo in da bi se ocenila ciljna referenčna merila, predlog vsebuje obveznost držav članic, da zberejo podatke o prejetih prijavah žvižgačev, o številu postopkov, ki so bili sproženi zaradi prijav s strani žvižgačev, o zadevnih pravnih področjih ter o rezultatih postopkov in njihovem gospodarskem učinku v smislu izterjave sredstev in prijavljenih primerov povračilnih ukrepov. Ti podatki se bo nato uporabili kot podlaga za tekoča poročila Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in bi se lahko dopolnili z letnim poročilom Evropskega javnega tožilstva (EPPO) in Evropskega varuha človekovih pravic.

Drugič, zgoraj navedeno zbiranje podatkov bodo dopolnili drugi ustrezni viri podatkov, kot so Komisijina raziskava Eurobarometer o korupciji ter poročila o izvajanju obstoječe sektorske zakonodaje EU o zaščiti žvižgačev.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Predlog črpa iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice o pravici do svobode izražanja, ki je določena v členu 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah, iz načel, ki jih je na tej podlagi oblikoval Svet Evrope v svojem priporočilu iz leta 2014 o zaščiti žvižgačev, iz nadaljnjih mednarodnih standardov in dobrih praks, navedenih zgoraj, ter iz temeljnih pravic in pravil EU.

Poglavje I (členi 1–3) zahtuje področje uporabe direktive in navaja opredelitve.

Člen 1 navaja področja, na katerih je glede na razpoložljive dokaze zaščita žvižgačev potrebna za izboljšanje izvrševanja pravil Unije, katerih kršitve lahko povzročijo resno škodo za javni interes.

Člen 2 določa osebno področje uporabe direktive. Ta člen na podlagi Priporočila Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev navaja najširši možni nabor kategorij oseb, ki imajo zaradi dejavnosti, povezanih z delom (ne glede na naravo teh dejavnosti in ne glede na to, ali so plačane ali ne), privilegiran dostop do informacij o kršitvah, ki lahko resno škodijo javnemu interesu, in ki jih ob prijavi lahko doletijo povračilni ukrepi, ter drugih kategorij oseb, ki se lahko enačijo z njimi za namene direktive, kot so delničarji, prostovoljci, neplačani pripravniki in kandidati za delovna mesta.

Opredelitve pojmov iz člena 3 temeljijo na načelih Priporočila Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev. Zlasti prijavitelji in povračilni ukrepi opredeljeni na najširši možni način, da se zagotovi učinkovita zaščita žvižgačev kot sredstvo za izboljšanje izvrševanja prava Unije.

Poglavje II (členi 4–5) določa obveznost držav članic za zagotovitev, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju vzpostavijo ustrezne kanale za notranjo prijavo ter postopke za prejetje in spremljanje prijav. Namen te obveznosti je zagotoviti, da informacije o dejanskih ali morebitnih kršitvah prava Unije hitro dosežejo tiste, ki so najbližje viru težav, ki so najbolj usposobljeni za preiskovanje in ki imajo po možnosti pooblastila za odpravo teh težav.

S členom 4 se uvaja načelo, da bi morala biti obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo sorazmerna z velikostjo subjektov, pri zasebnih subjektih pa bi se morala upoštevati stopnja tveganja, ki jo imajo njihove dejavnosti za javni interes. Z izjemo podjetij, ki delujejo na področju finančnih storitev, kot je določeno z zakonodajo Unije, so mikro podjetja in mala podjetja izvzeta iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo.

V členu 5 so določeni minimalni standardi, ki bi jih morali izpolnjevati kanali za notranjo prijavo in postopki za spremljanje prijav. Ta člen zlasti zahteva, da kanali za prijavo zagotavljajo zaupnost identitete prijavitelja, kar je ključnega pomena za zaščito žvižgačev. Prav tako zahteva, da oseba ali oddelek, pristojen za prejem prijave, prijavo skrbno spremlja

in prijavitelja v razumem roku obvesti o prijavi. Poleg tega morajo subjekti, ki imajo vzpostavljene postopke za notranjo prijavo, ustreznim pristojnim organom zagotoviti lahko razumljive in splošno dostopne informacije o teh postopkih ter o postopkih za zunanjo prijavo.

Poglavje III (členi 6–12) države članice zavezuje, da zagotovijo, da imajo pristojni organi vzpostavljene kanale za zunanjo prijavo in postopke za prejemanje prijav in njihovo nadaljnje spremljanje, ter določa minimalne standarde, ki se uporabljajo za take kanale in postopke.

V skladu s členom 6 bi morali organi, ki jih bodo pristojne države članice imenovali kot pristojne, zlasti vzpostaviti neodvisne in samostojne kanale za zunanjo prijavo, ki so varni in zagotavljajo zaupnost, spremljati prijave in prijavitelju v razumnem roku zagotoviti povratne informacije. Člen 7 določa minimalne zahteve za oblikovanje kanalov za zunanjo prijavo. Člen 8 zahteva, da imajo pristojni organi osebje, ki je namenjeno in posebej usposobljeno za obravnavanje prijav, ter navaja naloge, ki jih mora to osebje opravljati.

Člen 9 določa zahteve, ki jih bo treba upoštevati pri postopkih za zunanjo prijavo, npr. glede nadaljnje komunikacije s prijaviteljem, roka za pošiljanje povratnih informacij prijavitelju in veljavne ureditve zaupnosti. Ti postopki bi morali zlasti zagotoviti varstvo osebnih podatkov tako prijaviteljev kot oseb, ki jih prijava zadeva. Člen 10 določa, da bi morali pristojni organi javno razkriti in dati na voljo uporabniku prijazne informacije o razpoložljivih kanalih za prijavo in veljavnih postopkih za prejem prijav ter njihovo spremljanje. Člen 11 določa ustrezno vodenje evidenc o vseh prijavah. Člen 12 določa, da pristojni nacionalni organi redno pregledujejo svoje postopke za prejemanje in spremljanje prijav.

Poglavje IV (členi 13–18) določa minimalne standarde za zaščito prijaviteljev in oseb, ki jih prijave zadevajo.

Člen 13 določa pogoje, pod katerimi prijavitelj izpolnjuje pogoje za zaščito v skladu z direktivo.

Natančneje zahteva, da imajo prijavitelji utemeljene razloge za domnevo, da so bile prijavljene informacije v času prijave resnične. To je ključni zaščitni ukrep pred zlonamernimi ali nepoštenimi prijavami, ki zagotavlja, da osebe, ki zavestno prijavijo napačne informacije, niso upravičene do zaščite. Hkrati zagotavlja, da v primeru, ko prijavitelj nenamerno poda netočno prijavo, zaščita še vedno velja. Podobno bi morali biti prijavitelji upravičeni do zaščite v skladu z Direktivo, če utemeljeno domnevajo, da prijavljene informacije spadajo na področje uporabe Direktive.

Poleg tega se od prijaviteljev običajno zahteva, da najprej uporabijo kanale za notranjo prijavo; če ti kanali ne delujejo ali če ni mogoče razumno pričakovati, da bodo delovali, lahko kršitev prijavijo pristojnim organom in, v skrajnem primeru, razkrijejo javnosti ali medijem. Ta zahteva je potrebna za zagotovitev, da informacije pridejo do oseb, ki lahko prispevajo k zgodnjemu in učinkovitemu reševanju tveganj za javni interes ter da se prepreči neupravičena izguba ugleda zaradi javnega razkritja. Hkrati z določitvijo izjem od tega pravila v primerih, ko kanali za notranjo in/ali zunanjo prijavo ne delujejo ali ko ni mogoče razumno pričakovati, da bi ustrezno delovali, člen 13 prijavitelju zagotavlja potrebno prožnost, da izbere najustreznejši kanal glede na posamezne okoliščine primera. Poleg tega omogoča zaščito v primeru javnega razkritja, pri čemer se upoštevajo demokratična načela, kot so preglednost in odgovornost, ter temeljne pravice, kot sta svoboda izražanja in medijska svoboda.

Člen 14 določa neizčrpen seznam različnih oblik povračilnih ukrepov.

Člen 15 zahteva, da so kakršni koli povračilni ukrepi prepovedani, in določa nadaljnje ukrepe, ki bi jih države članice morale sprejeti, da bi zagotovile zaščito prijaviteljev, med drugim:

- omogočanje lažjega dostopa za javnost do brezplačnih in neodvisnih informacij ter nasvetov o postopkih in pravnih sredstvih, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi;
- izvzetje prijaviteljev iz odgovornosti za kršitev omejitev glede razkritja informacij, določenih s pogodbo ali zakonom;
- zagotavljanje obrnjenega dokaznega bremena v sodnih postopkih, tako da mora v primeru povračilnih ukrepov *prima facie* oseba, ki ukrepa proti prijavitelju, dokazati, da povračilnih ukrepov ne izvaja zaradi žvižgaštva;
- zagotavljanje možnosti, da prijavitelji po potrebi uporabijo popravljalne ukrepe proti povračilnim ukrepom, vključno z začasnimi ukrepi, dokler se ne končajo pravni postopki v skladu z nacionalnim okvirom;
- zagotavljanje, da se v pravnih postopkih zoper prijavitelje zunaj delovnega okolja, kot so postopki zaradi obrekovanja, kršitev avtorskih pravic ali kršitev zaupnosti, prijavitelji v obrambi lahko oprejo na dejstvo, da so kršitev prijavili ali razkrili v skladu z direktivo.

Člen 16 jasno določa, da osebe, ki jih zadevajo prijave, v celoti uživajo svoje pravice iz Listine EU o temeljnih pravicah, vključno z domnevo nedolžnosti, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravico do obrambe.

Člen 17 določa učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki so potrebne:

- po eni strani za zagotovitev učinkovitosti pravil o zaščiti prijaviteljev za kaznovanje in proaktivno odvrčanje od dejanj, ki so namenjena oviranju prijavljanja, od povračilnih ukrepov, sprožanja zlonamernih nadležnih postopkov proti prijaviteljem in od kršitev dolžnosti ohranjanja zaupnosti njihove identitete, ter
- po drugi strani za odvrčanje od zlonamernega in nepoštenega žvižgaštva, ki vplivajo na učinkovitost in verodostojnost celotnega sistema zaščite žvižgačev, ter za preprečitev neupravičene škode za ugled oseb, ki jih prijava zadeva.

Člen 18 se nanaša na uporabo pravil EU o varstvu osebnih podatkov pri kakršni koli obdelavi osebnih podatkov, ki se izvaja v skladu z direktivo. V zvezi s tem je vsaka obdelava osebnih podatkov, vključno z izmenjavo ali prenosom takih podatkov, skladna s pravili iz Uredbe (EU) 2016/679, Direktive (EU) 2016/680 in Uredbe (ES) št. 45/2001.

Poglavje V (členi 19–22) določa končne določbe.

Člen 19 določa, da države članice ohranijo možnost uvedbe ali ohranjanja ugodnejših določb za prijavitelja, pod pogojem, da te določbe ne posegajo v ukrepe za zaščito oseb, ki jih prijava zadeva. Člen 20 obravnava prenos direktive v nacionalno zakonodajo.

Člen 21 od držav članic zahteva, da Komisiji predložijo informacije o izvajanju in uporabi te direktive, na podlagi katerih Komisija Parlamentu in Svetu predloži poročilo v dveh letih po prenosu. Ta določba poleg tega zahteva, da države članice Komisiji vsako leto predložijo statistične podatke med drugim o številu prijav, ki so jih prejeli pristojni organi, če so ti v zadevni državi članici na voljo na centralni ravni; številu začelih postopkov na podlagi prijav in izidu takih postopkov. Člen 21 določa tudi, da Komisija v šestih letih po prenosu Parlamentu in Svetu predloži poročilo, v katerem oceni vpliv nacionalne zakonodaje, ki prenaša to direktivo, in preuči potrebo po dodatnih ukrepih, po potrebi vključno s spremembami za razširitev zaščite žvižgačev na druga področja ali akte Unije.

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

Ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 in 325(4) Pogodbe ter Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in zlasti člena 31 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora³¹,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij³²,

ob upoštevanju mnenja Računskega sodišča³³,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Osebe, ki delajo za organizacijo ali ki so pri dejavnostih, povezanih z delom, z njo v stiku, so pogosto prve seznanjene z grožnjami ali škodo za javni interes, ki se pojavijo v tej situaciji. Ker prijavljajo nepravilnosti, imajo te osebe ključno vlogo pri razkrivanju in preprečevanju kršitev zakona ter ohranjanju blaginje družbe. Vendar potencialne žvižgače strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrača, da bi prijavili svoje pomisleke ali sume kršitve.
- (2) Na ravni Unije so prijave žvižgačev prva komponenta pri izvrševanju prava Unije: njihove informacije, ki vodijo do učinkovitega odkrivanja, preiskovanja in pregona kršitev prava Unije, prispevajo v nacionalne izvršilne sisteme in izvršilne sisteme Unije.
- (3) Na nekaterih področjih politike lahko kršitve prava Unije povzročijo resno škodo za javni interes, saj lahko povzročijo znatna tveganja za blaginjo družbe. Če so bile na teh področjih ugotovljene pomanjkljivosti pri izvrševanju in če so žvižgači v privilegiranem položaju, ki jim omogoča razkritje kršitev, je treba okrepiti izvrševanje, tako da se zagotovi učinkovita zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi in uvedejo učinkoviti kanali za prijavo.
- (4) Zaščita žvižgačev, ki je trenutno na voljo v Evropski uniji, je razdrobljena po državah članicah in neenakomerno porazdeljena po področjih politike. Čezmejne posledice kršitev prava Unije, razkritih s strani žvižgačev, kažejo, kako lahko nezadostna zaščita

³¹ UL C [...], [...], str. [...].

³² UL C [...], [...], str. [...].

³³ UL C [...], [...], str. [...].

v eni državi članici ne le negativno vpliva na delovanje politik EU v tej državi članici, temveč se lahko razširi tudi v druge države članice in na Unijo kot celoto.

- (5) V skladu s tem bi se morali skupni minimalni standardi za zagotavljanje učinkovite zaščite žvižgačev uporabljati za navedene akte in področja politik, kadar i) obstaja potreba po izboljšanju izvrševanja; ii) je premajhno število prijav s strani žvižgačev ključni dejavnik, ki lahko vpliva na izvajanje, ter iii) kršitve lahko resno škodijo javnemu interesu.
- (6) Zaščita žvižgačev je potrebna za izboljšanje izvrševanja prava Unije o javnem naročanju. Poleg potrebe po preprečevanju in odkrivanju goljufij in korupcije v okviru izvrševanja proračuna EU, tudi v okviru javnih naročil, je treba obravnavati nezadostno izvrševanje pravil o javnih naročilih s strani nacionalnih javnih organov in subjektov javnih služb pri naročanju blaga, dela in storitev. Kršitve takih pravil povzročajo izkrivljanje konkurence, povečujejo stroške poslovanja, kršijo interese vlagateljev in delničarjev ter na splošno zmanjšujejo privlačnost naložb in ustvarjajo neenake konkurenčne pogoje za vsa podjetja v Evropi, kar otežuje pravilno delovanje notranjega trga.
- (7) Na področju finančnih storitev je zakonodajalec Unije že potrdil dodano vrednost zaščite žvižgačev. Po finančni krizi, ki je razkrila resne pomanjkljivosti pri izvrševanju ustreznih pravil, so bili v številnih zakonodajnih instrumentih na tem področju³⁴ uvedeni ukrepi za zaščito žvižgačev. Še posebej v okviru bonitetnega okvira, ki se uporablja za kreditne institucije in investicijska podjetja, Direktiva 2013/36/EU³⁵ določa zaščito žvižgačev, ki je razširjena tudi na Uredbo (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja.
- (8) V zvezi z varnostjo izdelkov, danih na notranji trg, so glavni vir zbiranja dokazov podjetja, ki so vključena v proizvodno in distribucijsko verigo, kar prijavam žvižgačev daje visoko dodano vrednost, saj so veliko bližje viru možnih nepoštenih in nezakonitih proizvodnih, uvoznih ali distribucijskih praks nevarnih izdelkov. To upravičuje uvedbo zaščite žvižgačev v zvezi z varnostnimi zahtevami za „usklajene proizvode“³⁶ in „neusklajene proizvode“³⁷. Zaščita žvižgačev je tudi bistvenega pomena za preprečevanje preusmerjanja strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva ter obrambnih proizvodov, saj spodbuja prijave kršitev, kot so ponarejeni dokumenti, spremenjene oznake ali lažne izjave o uvozu ali izvozu ter goljufive pridobitve strelnega orožja znotraj skupnosti, kadar gre pri kršitvah za preusmeritev z zakonitega na nezakoniti trg. Zaščita žvižgačev bo pripomogla tudi k preprečevanju nezakonite izdelave doma narejenih eksplozivov, saj bo prispevala k pravilni uporabi omejitev in nadzora v zvezi s predhodnimi sestavinami za eksplozive.
- (9) Pomen zaščite žvižgačev v smislu preprečevanja kršitev pravil Unije o varnosti v prometu, ki lahko ogrozijo človeška življenja, in odvracanja od teh kršitev je že bil

³⁴ Sporočilo z dne 8. decembra 2010 „Krepitev sistemov sankcij v sektorju finančnih storitev“.

³⁵ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

³⁶ Organ za zadevno „harmonizacijsko zakonodajo Unije“ je opredeljen in naveden v Uredbi [XXX] o določitvi pravil in postopkov za skladnost s harmonizacijsko zakonodajo Unije in njeno izvrševanje, 2017/0353 (COD).

³⁷ Ureja jih Direktiva 2001/95/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. decembra 2001 o splošni varnosti proizvodov (UL L 11, str. 4).

priznan v sektorskih instrumentih Unije o varnosti v letalstvu³⁸ in varnosti v pomorskem prometu³⁹, ki določajo prilagojene varstvene ukrepe za zaščito žvižgačev in posebne kanale za prijavo. Ti instrumenti vključujejo tudi zaščito pred povračilnimi ukrepi za delavce, ki prijavijo svoje nenamerne napake (tako imenovana „kultura pravičnosti“). V teh dveh sektorjih je treba dopolniti obstoječe elemente zaščite žvižgačev ter zagotoviti tako zaščito za povečanje izvrševanja varnostnih standardov za druge vrste prometa, in sicer za cestni in železniški promet.

- (10) Zbiranje dokazov, odkrivanje in obravnavanje kaznivih dejanj zoper okolje ter nezakonito ravnanje proti varstvu okolja ostajajo izziv in jih je treba okrepiti, kot je zapisano v Sporočilu Komisije „Ukrepi EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja“ z dne 18. januarja 2018⁴⁰. Čeprav pravila o zaščiti žvižgačev obstajajo le v enem sektorskem instrumentu za varstvo okolja⁴¹, se zdi, da je treba uvesti tako zaščito za zagotovitev učinkovitega izvrševanja pravnega reda Unije na področju okolja, saj lahko kršitve na tem področju povzročijo resno škodo za javni interes z morebitnimi učinki prelivanja prek nacionalnih meja. To je pomembno tudi v primerih, ko lahko nevarni proizvodi povzročijo okoljsko škodo.
- (11) Podobne ugotovitve utemeljujejo uvedbo zaščite žvižgačev, da se nadgradijo obstoječe določbe in preprečijo kršitve pravil EU na področju prehranske verige, zlasti na področju varnosti hrane in krme ter zdravja in dobrobiti živali. Različna pravila Unije, oblikovana na teh področjih, so med seboj tesno povezana. Uredba (ES) št. 178/2002⁴² določa splošna načela in zahteve, na katerih temeljijo vsi ukrepi Unije in nacionalni ukrepi v zvezi s hrano in krmo, s posebnim poudarkom na varnosti hrane, da se zagotovi visoka raven varovanja zdravja ljudi in interesov potrošnikov v zvezi s hrano ter učinkovito delovanje notranjega trga. Ta uredba med drugim zagotavlja, da se nosilec živilske dejavnosti in dejavnosti poslovanja s krmo prepreči, da bi svoje zaposlene in druge odvrčali od sodelovanja s pristojnimi organi, kadar bi to lahko preprečilo, zmanjšalo ali odpravilo tveganje, povezano s hrano. Zakonodajalec Unije je na področju „pravil o zdravju živali“ sprejel podoben pristop z Uredbo (EU) 2016/429, ki določa pravila za preprečevanje in nadzor živalskih bolezni, ki se prenašajo na živali ali ljudi⁴³.
- (12) Izboljšanje zaščite žvižgačev bi spodbudilo tudi preprečevanje kršitev pravil Euratoma o jedrski varnosti, zaščiti pred sevanjem in odgovornem in varnem ravnanju z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki ter odvrčanje od njih, okrepilo pa bi tudi izvrševanje obstoječih določb revidirane direktive o jedrski varnosti⁴⁴ na področju učinkovite kulture jedrske varnosti in zlasti člena 8b(2)(a), ki med drugim zahteva, da

³⁸ Uredba (EU) št. 376/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o poročanju, analizi in spremljanju dogodkov v civilnem letalstvu (UL L 122, str. 18).

³⁹ Direktiva 2013/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o nekaterih odgovornostih države zastave za zagotovitev skladnosti s Konvencijo o delovnih standardih v pomorstvu in njenega izvrševanja (UL L 329, str. 1), Direktiva 2009/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o pomorski inšpekciji države pristanišča (UL L 131, str. 57).
COM(2018) 10 final.

⁴¹ Direktiva 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju (UL L 178, str. 66).

⁴² Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L 31, str. 1).

⁴³ UL L 84, str. 1.

⁴⁴ Direktiva Sveta 2014/87/Euratom z dne 8. julija 2014 o spremembi Direktive 2009/71/Euratom o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov (UL L 219, 25.7.2014, str. 42–52).

pristojni regulativni organ vzpostavi sisteme upravljanja, ki dajejo ustrezno prednost jedrski varnosti ter osebje in upravo na vseh ravneh spodbujajo k preverjanju učinkovitosti izvajanja ustreznih varnostnih načel in praks in pravočasni prijavi nepravilnosti v zvezi z varnostjo.

- (13) V istem smislu so lahko prijave žvižgačev ključne za odkrivanje in preprečevanje, zmanjševanje ali odpravljanje tveganj za javno zdravje in varstvo potrošnikov, nastalih zaradi kršitev pravil Unije, ki bi sicer lahko ostala neodkrita. Varstvo potrošnikov je zlasti močno povezano s primeri, ko lahko nevarni izdelki povzročijo znatno škodo potrošnikom. Zato bi bilo treba v zvezi z ustreznimi pravili Unije, sprejetimi v skladu s členi 114, 168 in 169 PDEU, uvesti zaščito žvižgačev.
- (14) Varstvo zasebnosti in osebnih podatkov je naslednje področje, na katerem so žvižgači v privilegiranem položaju, ki jim omogoča razkritje kršitev prava Unije, ki lahko resno ogrozijo javni interes. Podobni pomisleki se uporabljajo za kršitve direktive o varnosti omrežij in informacijskih sistemov⁴⁵, ki uvaja obveščanje o incidentih (vključno s tistimi, ki ne ogrožajo osebnih podatkov) in varnostne zahteve za subjekte, ki opravljajo osnovne storitve v številnih sektorjih (npr. energija, zdravje, promet, bančništvo itd.), in ponudnike ključnih digitalnih storitev (npr. storitve računalništva v oblaku). Prijave žvižgačev na tem področju so posebno koristne za preprečevanje incidentov, povezanih z varnostjo, ki bi lahko vplivali na ključne gospodarske in socialne dejavnosti ter digitalne storitve v splošni rabi. Pomagajo zagotavljati kontinuiteto storitev, ki so bistvene za delovanje notranjega trga in blaginjo družbe.
- (15) Prijave žvižgačev so potrebne za izboljšanje odkrivanja in preprečevanja kršitev konkurenčnega prava Unije. To bi pripomoglo k zaščiti učinkovitega delovanja trgov v Uniji, omogočilo enake konkurenčne pogoje za podjetja in zagotovilo koristi za potrošnike. Zaščita žvižgačev bi izboljšala izvrševanje konkurenčnega prava Unije, vključno z državno pomočjo. V zvezi s pravili konkurence, ki se uporabljajo za podjetja, je bil pomen notranjih prijav pri odkrivanju kršitev konkurenčnega prava že priznan v politiki EU o prizanesljivosti in tudi z nedavno uvedbo anonimnega orodja za žvižgače s strani Evropske komisije⁴⁶. Uvedba zaščite žvižgačev na ravni držav članic bi povečala zmožnost Evropske komisije in pristojnih organov v državah članicah za odkrivanje kršitev konkurenčnega prava Unije in njihovo odpravo. V zvezi z državno pomočjo imajo lahko žvižgači pomembno vlogo s prijavo nezakonito dodeljene pomoči in z obveščanjem, kdaj je pomoč zlorabljena na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.
- (16) Zaščita finančnih interesov Unije, ki se nanaša na boj proti goljufijam, korupciji in katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na porabo odhodkov Unije, zbiranje prihodkov Unije ter skladov ali sredstev Unije, je ključno področje, na katerem je treba okrepiti izvrševanje prava Unije. Krepitev zaščite finančnih interesov Unije zajema tudi izvrševanje proračuna Unije v zvezi z odhodki, nastalimi na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. Pomanjkanje učinkovitega izvrševanja na področju finančnih interesov Unije, vključno z goljufijami in korupcijo na nacionalni ravni, povzroča zmanjšanje prihodkov Unije in zlorabo sredstev EU, kar lahko izkrivlja javne naložbe in rast ter ogroža zaupanje državljanov

⁴⁵ Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji.

⁴⁶ Obvestilo Komisije o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah (UL C 298/17, 8.12.2006); http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm.

v ukrepe EU. Zaščita žvižgačev je potrebna za lažje odkrivanje in preprečevanje zadevnih goljufij in nezakonitih dejavnosti ter odvracanje od njih.

- (17) Dejanja, s katerimi se kršijo pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, in ureditve, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost in se izogniti pravnim obveznostim, ki izničujejo cilj ali namen veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb, negativno vplivajo na pravilno delovanje notranjega trga. Povzročijo lahko nepošteno davčno konkurenco in obsežne davčne utaje, izkrivljajo enake konkurenčne pogoje za podjetja in povzročajo izgubo davčnih prihodkov za države članice in proračun Unije kot celoto. Zaščita žvižgačev dopolnjuje nedavne pobude Komisije, namenjene izboljšanju preglednosti in izmenjavi informacij na področju obdavčevanja⁴⁷ ter oblikovanju pravičnejšega okolja za obdavčitev dohodkov pravnih oseb v Uniji⁴⁸, da bi se povečala učinkovitost držav članic pri opredeljevanju ureditev, ki omogočajo utajo, in/ali nepoštenih ureditev, ki bi sicer ostale neodkrite, ter bo pripomogla k odvracanju od takih ureditev.
- (18) Nekateri akti Unije, zlasti na področju finančnih storitev, kot sta Uredba (EU) št. 596/2014 o zlorabi trga⁴⁹ in Izvedbena direktiva Komisije (EU) 2015/2392, sprejeta na podlagi navedene uredbe⁵⁰, že vsebujejo podrobna pravila o zaščiti žvižgačev. Tako veljavno zakonodajo Unije, vključno s seznamom iz dela II Priloge, bi bilo treba dopolniti s to direktivo, da se ti instrumenti v celoti uskladijo z njenimi minimalnimi standardi, pri čemer se ohranijo vse posebnosti, ki jih zagotavljajo in ki so prilagojene zadevnim sektorjem. To je zlasti pomembno pri ugotavljanju, za katere pravne subjekte na področju finančnih storitev, preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma trenutno velja obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo.
- (19) Ob vsakem sprejetju novega akta Unije, za katerega je pomembna zaščita žvižgačev in ki lahko prispeva k učinkovitejšemu izvrševanju, bi bilo treba razmisliti, ali bi bilo treba spremeniti Prilogo k tej direktivi, da se vključi na njeno področje uporabe.
- (20) Direktiva ne bi smela posegati v zaščito, do katere so upravičeni zaposleni pri prijavi kršitev delovnega prava Unije. Zlasti na področju varnosti in zdravja pri delu člen 11 okvirne Direktive 89/391/EGS od držav članic že zahteva, da se delavcev ali predstavnikov delavcev ne sme postaviti v slabši položaj, če od delodajalcev zahtevajo ali jim predlagajo, da sprejmejo ustrezne ukrepe za zmanjšanje nevarnosti za delavce in/ali za odstranitev virov nevarnosti. Delavci in njihovi predstavniki lahko pri pristojnih nacionalnih organih sprožijo vprašanja, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neustrezni za zagotavljanje varnosti in zdravja.
- (21) Ta direktiva ne bi smela posegati v varovanje informacij v zvezi z nacionalno varnostjo in drugih zaupnih informacij, za katere pravo Unije ali veljavni zakoni ali drugi predpisi v zadevni državi članici zaradi varnostnih razlogov zahtevajo, da se

⁴⁷ Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (kakor je bila spremenjena).

⁴⁸ Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (kakor je bila spremenjena); Predlog direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, COM/2016/0683 final – 2016/0336; Predlog direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

⁴⁹ UL L 173, str. 1.

⁵⁰ Izvedbena direktiva Komisije (EU) 2015/2392 z dne 17. decembra 2015 o Uredbi (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta glede poročanja pristojnim organom o dejanskih ali morebitnih kršitvah navedene uredbe (UL L 332, str. 126)

zaščitijo pred nepooblaščenim dostopom. Poleg tega določba te direktive ne bi smela vplivati na obveznosti, ki izhajajo iz Sklepa Komisije (EU, Euratom) 2015/444 z dne 13. marca 2015 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU ali Sklepa Sveta z dne 23. septembra 2013 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU.

- (22) Osebe, ki prijavijo informacije o grožnjah ali škodi za javni interes, ki so jih pridobile v okviru dejavnosti, povezanih z delom, uveljavljajo svojo pravico do svobode izražanja. Pravica do svobode izražanja, določena v členu 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) in v členu 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah (ECHR), zajema medijsko svobodo in pluralizem.
- (23) V skladu s tem ta direktiva temelji na sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice o pravici do svobode izražanja in na načelih, ki jih je na tej podlagi razvil Svet Evrope v svojem priporočilu o zaščiti žvižgačev iz leta 2014⁵¹.
- (24) Prijavitelji potrebujejo posebno pravno varstvo, če pridobijo informacije, ki jih prijavijo v okviru dejavnosti, povezanih z delom, ker tako tvegajo povračilne ukrepe, povezane z delom (na primer zaradi kršitve obveznosti zaupnosti ali zvestobe). Temeljni razlog za njihovo zaščito je njihova ekonomska ranljivost v razmerju do osebe, od katere so dejansko odvisni zaradi dela. Če tako neravnovesje moči na delovnem področju ne obstaja (na primer za navadne pritožnike ali druge navzoče osebe), potrebe po zaščiti pred povračilnimi ukrepi ni.
- (25) Učinkovito izvrševanje prava Unije zahteva, da se zaščita zagotovi čim večjemu številu kategorij oseb, ki imajo ne glede na to, ali so državljani EU ali državljani tretjih držav, zaradi dejavnosti, povezanih z delom (ne glede na naravo teh dejavnosti in ne glede na to, ali so plačane ali ne), privilegiran dostop do informacij o kršitvah, ki bi jih bilo treba prijaviti v javnem interesu, in ki bi lahko utrpeli povračilne ukrepe, če jih prijavijo. Države članice bi morale zagotoviti, da se potreba po zaščiti določi glede na vse ustrezne okoliščine in ne le glede na naravo razmerja, tako da zajema cel krog ljudi, ki so v širšem smislu povezani z organizacijo, v kateri je prišlo do kršitve.
- (26) Zaščita bi se morala v prvi vrsti uporabljati za osebe, ki imajo status „delavcev“ v smislu člena 45 PDEU, kakor ga razlaga Sodišče Evropske unije⁵², tj. za osebe, ki za določeno obdobje za drugo osebo in pod njenim vodstvom opravljajo storitve, v zameno za to pa prejemajo plačilo. Zaščito bi bilo torej treba podeliti tudi delavcem v nestandardnih zaposlitvenih razmerjih, vključno z delavci s krajšim delovnim časom in delavci, zaposlenimi za določen čas, ter osebami s pogodbo o zaposlitvi in tistimi, ki imajo z agencijo za zagotavljanje začasnega dela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, torej razmerjih, pri katerih je pogosto težko uporabiti običajno zaščito pred nepošteno obravnavo.
- (27) Zaščito bi bilo treba razširiti tudi na nadaljnje kategorije fizičnih ali pravnih oseb, ki lahko, čeprav niso „delavci“ v smislu člena 45 PDEU, igrajo ključno vlogo pri odkrivanju kršitev prava in se lahko znajdejo v položaju ekonomske ranljivosti pri dejavnostih, povezanih z delom. Na primer na področjih, kot je varnost izdelkov, so dobavitelji veliko bližje viru možnih nepoštenih in nezakonitih proizvodnih, uvoznih

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Sodba z dne 3. julija 1986, Lawrie-Blum, zadeva 66/85; Sodba z dne 14. oktobra 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, zadeva C-428/09; Sodba z dne 9. julija 2015, Balkaya, zadeva C-229/14; Sodba z dne 4. decembra 2014, FNV Kunsten, zadeva C-413/13 in Sodba z dne 17. novembra 2016, Ruhrlandklinik, zadeva C-216/15.

ali distribucijskih praks nevarnih izdelkov; pri izvrševanju skladov Unije so svetovalci, ki opravljajo svoje storitve, v privilegiranem položaju, ki jim omogoča, da opozorijo na kršitve, katerim so priča. Za take kategorije oseb, vključno s samozaposlenimi osebami, ki opravljajo storitve, samostojnimi delavci, zunanji izvajalci, podizvajalci in dobavitelji, se običajno uvedejo povračilni ukrepi v obliki predčasnega prenehanja ali odpovedi pogodbe o storitvah, licence ali dovoljenja, izgube posla, izgube dohodka, prisile, ustrahovanja ali nadlegovanja, uvrščanja na črno listo ali bojkotiranja poslov ter škodovanja njihovem ugledu. Delničarji in osebe upravljalnih organov lahko prav tako utrpijo povračilne ukrepe, na primer v finančnem smislu ali v obliki ustrahovanja ali nadlegovanja, uvrščanja na črno listo ali škodovanja njihovem ugledu. Zaščito bi bilo treba odobriti tudi kandidatom za zaposlitev ali opravljanje storitev za organizacijo, ki so informacije o kršitvah prava pridobili med postopkom zaposlovanja ali v drugem obdobju pogajanja pred podpisom pogodbe, in bi lahko utrpeli povračilne ukrepe, na primer v obliki negativnih referenc delodajalca, uvrstitve na črno listo ali bojkotiranja posla.

- (28) Učinkovita zaščita žvižgačev pomeni tudi zaščito dodatnih kategorij oseb, ki jih, ne glede na to, da niso finančno odvisne od dejavnosti, povezanih z delom, kljub temu lahko doletijo povračilni ukrepi zaradi razkritja kršitev. Povračilni ukrepi proti prostovoljcem in neplačanim pripravnikom se lahko izvedejo tako, da se njihove storitve ne uporabljajo več, z negativno referenco delodajalca za prihodnjo zaposlitev ali da se kako drugače škoduje njihovem ugledu.
- (29) Za učinkovito odkrivanje in preprečevanje resne škode za javni interes se zahteva, da prijavljene informacije, ki izpolnjujejo pogoje za zaščito, ne zajemajo le protizakonitih dejavnosti, ampak tudi zlorabo prava, in sicer dejanja ali opustitve dejanj, za katere se zdi, da formalno niso protizakoniti, vendar so v nasprotju s predmetom ali namenom prava.
- (30) Učinkovito preprečevanje kršitev prava Unije zahteva, da se zaščita odobri tudi osebam, ki zagotovijo informacije o morebitnih kršitvah, ki se še niso uresničile, vendar obstaja verjetnost, da bodo storjene. Iz istih razlogov je zaščita upravičena tudi za osebe, ki ne predložijo dokazov, vendar sprožijo utemeljene pomisleke ali sume. Hkrati se zaščita ne bi smela uporabljati za prijavo informacij, ki so že v javni domeni, ali za neutemeljene govorice in domneve.
- (31) Da bi bil lahko prijavitelj upravičen do pravnega varstva zaradi povračilnih ukrepov, morata biti prijava in škodljiva obravnava, ki jo je neposredno ali posredno utrpel, tesno (vzročno-posledično) povezani. Učinkovita zaščita žvižgačev kot način za krepitev izvrševanja prava Unije zahteva široko opredelitev povračilnih ukrepov, ki zajema vsako dejanje ali opustitev dejanja v delovnem okolju, ki jim škoduje.
- (32) Zaščito pred povračilnimi ukrepi z namenom zaščite svobode izražanja in medijske svobode bi bilo treba zagotoviti tako osebam, ki prijavljajo informacije o dejanjih ali opustitvah dejanj znotraj organizacije (notranje prijave) ali zunanjemu organu (zunanje prijave), kot osebam, ki te informacije razkrijejo javnosti (na primer javnosti neposredno prek spletnih platform ali družbenih medijev ali medijem, izvoljenim funkcionarjem, organizacijam civilne družbe, sindikatom ali poklicnim/poslovnim organizacijam).
- (33) Žvižgači so zlasti pomemben vir za preiskovalne novinarje. Zagotavljanje učinkovite zaščite žvižgačev pred povračilnimi ukrepi povečuje pravno varnost (potencialnih) žvižgačev in s tem spodbuja in olajšuje žvižgaštvo tudi medijem. V zvezi s tem je

zaščita žvižgačev kot novinarskih virov ključnega pomena, da se zaščiti vloga psa čuvaja preiskovalnega novinarstva v demokratičnih družbah.

- (34) Države članice morajo opredeliti organe, pristojne za prejemanje prijav o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe te direktive, in zagotoviti njihovo ustrezno spremljanje. To so lahko regulativni ali nadzorni organi na zadevnih področjih, organi kazenskega pregona, organi za boj proti korupciji in varuhi človekovih pravic. Organi, ki so bili imenovani kot pristojni, morajo imeti potrebne zmogljivosti in pooblastila, da ocenijo točnost navedb iz prijav in obravnavajo prijavljene kršitve, vključno s sprožitvijo preiskave, pregona ali ukrepov za izterjavo sredstev ali drugih ustreznih popravnih ukrepov v skladu z njihovim mandatom.
- (35) Pravo Unije na posebnih področjih, kot so zloraba trga⁵³, civilno letalstvo⁵⁴ ali varnost naftnih in plinskih dejavnosti na morju⁵⁵, že določa vzpostavitev kanalov za notranjo in zunanjo prijavo. Obveznosti za vzpostavitev takih kanalov, določene v tej direktivi, bi morale, kolikor je le mogoče, graditi na obstoječih kanalih, ki jih določajo posebni akti Unije.
- (36) Nekateri organi, uradi in agencije Unije, kot so Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA), Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) in Evropska agencija za zdravila (EMA), imajo vzpostavljene kanale in postopke za prejemanje zunanjih prijav o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe te direktive, ki večinoma zagotavljajo zaupnost identitete prijaviteljev. Ta direktiva ne vpliva na take kanale in postopke za zunanje prijave, če obstajajo, temveč zagotavlja, da so osebe, ki prijavljajo tem organom, uradom ali agencijam Unije, upravičene do skupnih minimalnih standardov zaščite po vsej Uniji.
- (37) Za učinkovito odkrivanje in preprečevanje kršitev prava Unije je bistveno, da zadevne informacije hitro dosežejo tiste, ki so najbližje viru težav, ki so najbolj usposobljeni za preiskovanje in ki imajo po možnosti pooblastila za odpravo teh težav. To zahteva, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju določijo ustrezne notranje postopke za prejemanje in nadaljnje spremljanje prijav.
- (38) Za pravne subjekte v zasebnem sektorju je obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo sorazmerna z njihovo velikostjo in stopnjo tveganja, ki jo njihove dejavnosti pomenijo za javni interes. Uporabljati bi se morala za vse srednje velike in velike subjekte, ne glede na naravo njihovih dejavnosti, na podlagi njihove obveznosti obračunavanja DDV. Na splošno velja, da bi morala biti mala in mikro podjetja, kakor so opredeljena v členu 2 Priloge k Priporočilu Komisije z dne 6. maja 2003, kakor je bilo spremenjeno⁵⁶, izvzeta iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo. Vendar pa lahko po ustrezni oceni tveganja države članice od malih podjetij zahtevajo, da v posebnih primerih vzpostavijo kanale za notranjo prijavo (npr. zaradi znatnih tveganj, ki lahko izhajajo iz njihovih dejavnosti).
- (39) Izvzetje malih in mikro podjetij iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo se ne bi smelo uporabljati za zasebna podjetja, dejavna na področju finančnih storitev.

⁵³ Navedena zgoraj.

⁵⁴ Uredba (EU) št. 376/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o poročanju, analizi in spremljanju dogodkov v civilnem letalstvu (UL L 122, str. 18).

⁵⁵ Direktiva 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES.

⁵⁶ Priporočilo Komisije z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednjih podjetij (UL L 124, 20.5.2003, str. 36).

Za taka podjetja bi morala še naprej veljati obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo v skladu s trenutnimi obveznostmi, določenimi v pravnem redu Unije na področju finančnih storitev.

- (40) Jasno bi moralo biti, da bi morali imeti prijavitelji v primeru zasebnih pravnih subjektov, ki ne zagotavljajo kanalov za notranjo prijavo, možnost neposredne prijave pristojnim organom po zunanji poti in zagotovljena bi jim morala biti zaščita pred povračilnimi ukrepi, določena s to direktivo.
- (41) Za zagotovitev zlasti spoštovanja pravil o javnem naročanju v javnem sektorju bi morala obveznost vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo veljati za vse javne pravne subjekte na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, sorazmerno z njihovo velikostjo. Kadar kanali za notranjo prijavo v majhnih javnih subjektih niso na voljo, lahko države članice določijo kanale za notranjo prijavo na višji ravni v upravi (tj. na regionalni ali centralni ravni).
- (42) Pod pogojem, da je zaupnost identitete prijavitelja zagotovljena, mora vsak posamezni zasebni in javni pravni subjekt določiti, kakšno vrsto kanala za prijavo bo vzpostavil, npr. osebno, po pošti, v predal(e) za pritožbe, na dežurno telefonsko številko za prijavo ali prek spletne platforme (intranet ali internet). Vendar pa kanali za prijavo ne bi smeli biti omejeni na orodja, kot so na primer osebna prijava in predal(i) za pritožbe, ki ne zagotavljajo zaupnosti identitete prijavitelja.
- (43) Tudi tretjim osebam se lahko dovoli prejemanje prijav v imenu zasebnih in javnih subjektov, če zagotavljajo ustrezna jamstva glede neodvisnosti, zaupnosti, varstva podatkov in tajnosti. To so lahko zunanji ponudniki platforme za prijave, zunanji svetovalci ali revizorji ali predstavniki sindikatov.
- (44) Postopki za notranjo prijavo bi morali zasebnim pravnim subjektom omogočiti sprejem in natančno preučitev vseh prijav, ki jih predložijo zaposleni v subjektu in njegovih podružnicah ali povezanih podjetjih (skupini), poleg tega pa, kolikor je to mogoče, zastopniki skupine in dobavitelji ter osebe, ki pridobijo informacije pri delu s subjektom in skupino.
- (45) Od strukture zasebnega pravnega subjekta je odvisno, katere osebe ali službe znotraj njega bi bile najbolj primerne, da se jim dodeli pristojnost za prejemanje in spremljanje prijav, vendar bi v vsakem primeru njihova funkcija morala zagotavljati odsotnost navzkrižja interesov in neodvisnost. V manjših subjektih bi bila to lahko dvojna funkcija, ki bi jo opravljal uslužbenec na višjem položaju, da bi lahko neposredno poročal vodji organizacije, kot npr. glavni nadzornik za skladnost, vodja službe za človeške vire, pravni svetovalac ali uradnik za varstvo podatkov, finančni direktor, glavni notranji revizor ali član upravnega odbora.
- (46) V okviru notranjih prijav sta kakovost in preglednost informacij o nadaljnjih postopkih v zvezi s prijavo ključnega pomena za vzpostavitev zaupanja v učinkovitost celotnega sistema zaščite žvižgačev in zmanjšujeta verjetnost nadaljnjih nepotrebnih prijav ali javnih razkritij. Prijavitelja bi bilo treba v razumnem roku obvestiti o ukrepu, ki je predviden ali sprejet kot nadaljnji ukrep (na primer zaključek postopka zaradi pomanjkanja dokazov ali drugih razlogov, začetek notranje preiskave ter po možnosti njenih ugotovitev in/ali ukrepov, sprejetih za obravnavo tega vprašanja, predložitve zadeve pristojnemu organu za nadaljnjo preiskavo), če take informacije ne posegajo v notranjo preiskavo ali preiskavo ali vplivajo na pravice osebe, ki jo prijava zadeva. Ta razumni rok ne bi smel trajati več kot tri mesece. Kadar se o ustreznem nadaljnjem

ukrepanju še odloča, bi bilo treba prijavitelja obvestiti o tem in o kakršnih koli nadaljnjih povratnih informacijah, ki naj jih pričakuje.

- (47) Osebe, ki nameravajo prijaviti kršitve prava Unije, bi morale imeti možnost, da sprejmejo informirano odločitev o tem, ali naj kršitev prijavijo ter kako in kdaj naj jo prijavijo. Zasebni in javni subjekti, ki imajo vzpostavljene postopke za notranje prijavo, zagotovijo informacije o teh postopkih ter o postopkih za zunanjo prijavo ustreznim pristojnim organom. Take informacije morajo biti lahko razumljive in lahko dostopne, kolikor je mogoče, tudi drugim osebam, ki niso uslužbenci in ki so prišli v stik s subjektom prek dejavnosti, povezanih z delom, kot so ponudniki storitev, distributerji, dobavitelji in poslovni partnerji. Take informacije so lahko na primer objavljene na vidnem mestu, ki je dostopno vsem tem osebam, in na spletu subjekta ter se lahko vključijo v tečaje in usposabljanja o etiki in integriteti.
- (48) Za učinkovito odkrivanje in preprečevanje kršitev prava Unije je treba zagotoviti, da lahko potencialni žvižgači zlahka in v popolni zaupnosti informacije, ki jih imajo, predložijo zadevnim pristojnim organom, ki imajo možnost težavo preiskati in jo odpraviti, kadar je to mogoče.
- (49) Pomanjkanje zaupanja v uporabnost prijav je eden od glavnih dejavnikov, ki potencialne žvižgače odvrčajo od prijav. To upravičuje uvedbo obveznosti, ki pristojnim organom jasno nalaga, da morajo skrbno spremljati prejete prijave in v razumnem roku prijaviteljem posredovati povratne informacije o ukrepih, ki so predvideni ali sprejeti kot nadaljnji ukrepi (na primer zaključek postopka zaradi pomanjkanja zadostnih dokazov ali drugih razlogov, začetek preiskave in po možnosti njenih ugotovitev in/ali ukrepov, sprejetih za obravnavo tega vprašanja; predložitev zadeve pristojnemu organu za nadaljnje ukrepanje), kolikor take informacije ne posegajo v preiskavo ali pravice oseb, ki jih prijava zadeva.
- (50) Nadaljnje ukrepanje in podajanje povratnih informacij bi moralo biti opravljeno v razumnem roku; to je utemeljeno s potrebo po takojšnji obravnavi težave, ki je lahko predmet prijave, ter izogibanju nepotrebnemu javnemu razkritju. Ta rok ne bi smel biti daljši od treh mesecev, vendar se lahko podaljša na šest mesecev, kadar je to potrebno zaradi posebnih okoliščin primera, zlasti narave in kompleksnosti predmeta prijave, zaradi česar je morda potrebna dolgotrajna preiskava.
- (51) Kadar tako določa nacionalno pravo ali pravo Unije, bi morali pristojni organi zadeve ali ustrezne informacije predložiti ustreznim organom, uradom ali agencijam Unije, vključno z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropskim javnim tožilstvom (EPPO) za namene te direktive, brez poseganja v prijaviteljevo možnost, da prijavo neposredno predloži tem organom, uradom ali agencijam Unije.
- (52) Da se omogoči učinkovito komuniciranje z namenskim osebjem pristojnih organov, morajo ti imeti vzpostavljene in uporabljati posebne kanale, ločene od njihovih običajnih javnih pritožbenih sistemov, ki bi morali biti uporabniku prijazni ter omogočati tako pisno in ustno prijavo kot elektronsko in neelektronsko prijavo.
- (53) Pristojni organi bi morali imeti namensko osebje, ki je strokovno usposobljeno, med drugim tudi na področju veljavnih predpisov o varstvu podatkov, da obravnava prijave in zagotovi komunikacijo s prijaviteljem ter ustrezno še naprej spremlja prijave.
- (54) Osebe, ki nameravajo prijaviti kršitve, bi morale imeti možnost, da sprejmejo informirano odločitev o tem, ali naj kršitev prijavijo ter kako in kdaj naj jo prijavijo. Pristojni organi bi morali zato javno razkriti in zagotoviti lahko dostopne informacije o razpoložljivih kanalih za prijavo pristojnim organom, o veljavnih postopkih in o

namenskem osebju za obravnavo prijav v teh organih. Vse informacije v zvezi s prijavami bi morale biti pregledne, zlahka razumljive in zanesljive, da se spodbuja prijavljanje in ne odvrča od njega.

- (55) Države članice bi morale zagotoviti, da imajo pristojni organi vzpostavljene ustrezne postopke za zaščito prijav o kršitvah in varstvo osebnih podatkov oseb, navedenih v prijavi. Ti postopki bi morali zagotoviti, da je identiteta vsakega prijavitelja, osebe, ki jo prijava zadeva, in tretjih oseb iz prijave (npr. priče ali sodelavci) zaščiten v vseh fazah postopka. Ta obveznost ne bi smela posegati v nujnost in sorazmernost obveznosti razkritja informacij, če to zahteva pravo Unije ali nacionalno pravo in če se za to uporabljajo ustrezni zaščitni ukrepi v skladu s takim pravom, med drugim tudi v okviru preiskovalnih ali sodnih postopkov ali za zaščito svoboščin drugih, vključno s pravico do obrambe osebe, ki jo prijava zadeva.
- (56) Namensko osebje pristojnega organa in osebje pristojnega organa, ki ima dostop do informacij, ki jih prijavitelj predloži pristojnemu organu, mora izpolnjevati dolžnost varovanja poklicne skrivnosti in zaupnosti pri posredovanju podatkov znotraj in zunaj pristojnega organa, vključno s primeri, ko pristojni organ začne preiskavo ali poizvedbo ali nadaljnje dejavnosti izvrševanja v zvezi s prijavo o kršitvah.
- (57) Države članice bi morale zagotoviti, da se vodijo ustrezne evidence o vseh prijavah o kršitvah, da je vsaka prijava na voljo znotraj pristojnega organa in da se lahko informacije, prejete prek prijav, po potrebi uporabijo kot dokaz pri izvršilnih ukrepih.
- (58) Varstvo osebnih podatkov prijavitelja in osebe, ki jo prijava zadeva, je ključnega pomena, da se prepreči nepravilna obravnava ali izguba ugleda zaradi razkritja osebnih podatkov, zlasti podatkov, ki razkrivajo identiteto osebe, ki jo prijava zadeva. Zato bi morali pristojni organi v skladu z zahtevami Uredbe (EU) 2016/679 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (v nadaljnjem besedilu: splošna uredba o varstvu podatkov) vzpostaviti ustrezne postopke za varstvo podatkov, ki bi bili posebej namenjeni zaščiti prijavitelja, osebe, ki jo prijava zadeva, in katere koli tretje osebe iz prijave, ki bi morala vključevati varen sistem znotraj pristojnega organa z omejenimi pravicami do dostopa za pooblaščen osebe.
- (59) Redni pregled postopkov pristojnih organov in izmenjava dobrih praks med njimi bi morali zagotoviti, da so navedeni postopki ustrezni in zato izpolnjujejo svoj namen.
- (60) Da bi lahko uživali zaščito, bi morali prijavitelji glede na okoliščine in informacije, ki so jim bile na voljo v času prijave, utemeljeno domnevati, da so zadeve, ki so jih prijavili, resnične. Predpostavljati bi bilo treba, da je ta domneva utemeljena, razen če in dokler se ne dokaže drugače. To je ključni zaščitni ukrep pred zlonamernimi, neresnimi ali nepoštenimi prijavami, ki zagotavlja, da osebe, ki zavestno prijavijo napačne ali zavajajoče informacije, niso upravičene do zaščite. Hkrati zagotavlja, da v primeru, ko prijavitelj nenamerno poda netočno prijavo, zaščita še vedno velja. Podobno bi morali biti prijavitelji upravičeni do zaščite v skladu s to direktivo, če utemeljeno domnevajo, da prijavljene informacije spadajo na področje uporabe Direktive.
- (61) Na splošno je zahteva za večplastno uporabo kanalov za prijavo potrebna za zagotovitev, da informacije pridejo do oseb, ki lahko prispevajo k zgodnjemu in učinkovitemu reševanju tveganj za javni interes, in da se prepreči neupravičena izguba ugleda zaradi javnega razkritja. Hkrati so pri njeni uporabi potrebne nekatere izjeme, s čimer se prijavitelju omogoči, da izbere najprimernejši kanal glede na posamezne

okolščine primera. Poleg tega je treba v skladu z merili iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice⁵⁷ zaščititi javna razkritja, pri čemer se upoštevajo demokratična načela, kot so preglednost in odgovornost, ter temeljne pravice, kot sta svoboda izražanja in medijska svoboda, medtem ko se interes delodajalcev, da upravljajo svoje organizacije in zaščitijo svoje interese, uskladi z interesom, da se javnost zaščiti pred škodo.

- (62) Praviloma bi morali prijavitelji najprej uporabiti kanale za notranjo prijavo, ki jih imajo na voljo, in kršitev prijaviti delodajalcu. Vendar se lahko zgodi, da kanali za notranjo prijavo ne obstajajo (v primeru subjektov, za katere ne velja obveznost vzpostavitve takih kanalov na podlagi te direktive ali veljavne nacionalne zakonodaje) ali njihova uporaba ni obvezna (kar lahko velja v primeru oseb, ki niso v delovnem razmerju) ali da so bili uporabljeni, vendar niso ustrezno delovali (na primer prijava ni bila obravnavana temeljito ali v razumnem roku, ali pa kljub pozitivnim rezultatom preiskave niso bili sprejeti ukrepi za odpravo kršitve).
- (63) V drugih primerih ni mogoče upravičeno pričakovati, da bi kanali za notranjo prijavo ustrezno delovali, na primer, kadar prijavitelji upravičeno sumijo, da bi zaradi prijave utrpeli povračilne ukrepe; da njihova zaupnost ne bi bila varovana; da je glavna odgovorna oseba v delovnem okolju vključena v kršitev; da se kršitev lahko prikrije; da se dokazi lahko prikrijejo ali uničijo; da bi lahko bila učinkovitost preiskovalnih ukrepov pristojnih organov ogrožena ali da so potrebni nujni ukrepi (na primer zaradi neposrednega tveganja, da obstaja velika in posebna nevarnost za življenje, zdravje in varnost ljudi ali za okolje). V vseh takih primerih se osebe, ki kršitve prijavijo po kanalih za zunanjo prijavo pristojnim organom in po potrebi organom, uradom ali agencijam Unije, zaščitijo. Poleg tega se zaščita odobri tudi v primerih, ko zakonodaja Unije prijavitelju omogoča, da kršitev prijavi neposredno pristojnim nacionalnim organom ali organom, uradom ali agencijam Unije, na primer v zvezi z goljufijami v proračunu Unije, preprečevanjem in odkrivanjem pranja denarja in financiranja terorizma ali na področju finančnih storitev.
- (64) Osebe, ki so javno razkritje opravile neposredno, bi tudi morale biti upravičene do zaščite v primerih, ko kršitev ni bila obravnavana (na primer, ni bila ustrezno ocenjena ali preiskana ali ko ni bil sprejet noben ukrep za njeno odpravo), čeprav je bila prijavljena po notranji in/ali zunanji poti v skladu z večstopenjsko uporabo razpoložljivih kanalov; ali kadar imajo prijavitelji utemeljene razloge za sum, da gre za nedovoljeno dogovarjanje med storilcem kršitve in pristojnim organom, da se lahko dokazi skrijejo ali uničijo ali da bi lahko bila ogrožena učinkovitost preiskovalnih ukrepov pristojnih organov; ali v primerih neposredne in očitne nevarnosti za javni interes ali kadar obstaja nevarnost nepopravljive škode, ki med drugim vključuje ogrožitev osebne nedotakljivosti.
- (65) Kadar oseba, ki jo prijava zadeva, priporoča ali dovoli povračilne ukrepe, bi morali biti prijavitelji zavarovani pred vsako obliko povračilnih ukrepov, neposrednih ali posrednih, ki jih uvede njihov delodajalec ali stranka/prejemnik storitev in osebe, ki delajo zanj ali delujejo v njegovem imenu, vključno s sodelavci in upravljavci v isti organizaciji ali v drugih organizacijah, s katerimi je prijavitelj v stiku v okviru svojih

⁵⁷ Eno od meril za ugotavljanje, ali povračilni ukrepi proti žvižgačem, ki javno razkrivajo kršitve, posegajo v svobodo izražanja na način, ki v demokratični družbi ni potreben, je, ali so imele osebe, ki so razkrile kršitve, na voljo alternativne kanale za razkritje; glej na primer, Guja proti Moldaviji [GC], št. 14277/04, ECHR 2008.

dejavnosti, povezanih z delom. Zaščita bi morala biti zagotovljena pred povračilnimi ukrepi, uvedenimi proti prijavitelju, in tudi pred ukrepi, ki jih je mogoče uvesti proti pravnemu subjektu, ki ga zastopa, kot je zavrnitev izvajanja storitev, uvrstitev na črno listo ali bojkotiranje posla. Posredni povračilni ukrepi vključujejo tudi ukrepe proti sorodnikom prijavitelja, ki so tudi v delovnem razmerju s prijaviteljevim delodajalcem ali stranko/prejemnikom storitev, in proti predstavnikom delavcev, ki so prijavitelju zagotovili podporo.

- (66) Kadar se povračilni ukrepi ne omejujejo ali ne kaznujejo, ima to zastraševalni učinek na potencialne žvižgače. Jasna prepoved povračilnih ukrepov z zakonom ima pomemben odvračilni učinek, ki je nadalje okrepljen z določbami o osebni odgovornosti in kaznih za storilce povračilnih ukrepov.
- (67) Potencialne žvižgače, ki niso prepričani o tem, kako naj prijavijo kršitev oziroma ali bodo zaščiteni, lahko to odvrne od prijave. Države članice bi morale zagotoviti, da se zadevne informacije zagotovijo na uporabniku prijazen način in da so zlahka dostopne širši javnosti. Na voljo bi morale biti individualno, nepristransko in zaupno svetovanje, ki je brezplačno, na primer o tem, ali so zadevne informacije zajete v veljavnih pravilih o zaščiti žvižgačev, kateri kanal za prijavo bi bil najprimernejši in kateri alternativni postopki so na voljo, če informacije niso zajete v veljavnih pravilih („signaliziranje“). Dostop do takih nasvetov lahko pomaga zagotoviti, da se prijave izvajajo odgovorno prek ustreznih kanalov ter da se kršitve in nepravilna ravnanja pravočasno odkrijejo ali celo preprečijo.
- (68) V nekaterih nacionalnih okvirih in v nekaterih primerih so lahko prijavitelji, ki utrpijo povračilne ukrepe, upravičeni do različnih potrdil, da izpolnjujejo pogoje veljavnih pravil. Ne glede na take možnosti bi morali imeti učinkovit dostop do sodne presoje, pri čemer sodišča na podlagi posameznih okoliščin primera odločijo, ali prijavitelji izpolnjujejo pogoje veljavnih pravil.
- (69) Pogodbe ne bi smele omogočati odstopanja od pravic in obveznosti, določenih s to direktivo. Ni se mogoče sklicevati na pravne ali pogodbene obveznosti posameznikov, kot so klavzule o lojalnosti v pogodbah ali sporazumi o zaupnosti/nerazkritju, da bi se delavcem preprečila prijava, odrekla zaščita ali da bi se jih kaznovalo zaradi prijave. Hkrati ta direktiva ne bi smela vplivati na varovanje poklicne skrivnosti odvetnikov in drugih poslovnih skrivnosti, kot je določeno v nacionalni zakonodaji.
- (70) Verjetno je, da bodo povračilni ukrepi predstavljeni kot upravičeni na podlagi drugih razlogov in ne na podlagi prijave, in za prijavitelja je lahko zelo težko dokazati povezavo med obema, hkrati pa imajo storilci povračilnih ukrepov več pooblastil in sredstev, da dokumentirajo uvedene ukrepe in obrazložitve zanje. Ko torej prijavitelj *prima facie* dokaže, da je kršitev prijavil ali razkril v skladu s to direktivo in je utrpel škodo, bi bilo treba dokazno breme prenesti na osebo, ki je z ukrepom povzročila škodo in ki bi morala nato dokazati, da njen uveden ukrep na noben način ni bil povezan s prijavo ali razkritjem.
- (71) Poleg izrecne prepovedi povračilnih ukrepov, določenih z zakonom, je bistveno, da imajo prijavitelji, ki utrpijo povračilne ukrepe, dostop do pravnih sredstev. Pravno sredstvo bo za vsak primer posebej ustrezno določeno glede na vrsto povračilnega ukrepa. Lahko je v obliki ukrepov za ponovno zaposlitev (npr. v primeru odpustitve, prenosa ali premestitve na nižje delovno mesto, zadržanja usposabljanja ali napredovanja) ali za obnovo odpovedanega dovoljenja, licence ali pogodbe; nadomestila za dejanske in prihodnje finančne izgube (za izgubo preteklih plač, pa tudi za prihodnjo izgubo dohodka in stroške, povezane s spremembo poklica); nadomestila

za drugo ekonomsko škodo, na primer za pravne stroške in stroške zdravljenja, ter za nematerialno škodo (bolečine in trpljenje).

- (72) Vrste pravnih ukrepov se lahko razlikujejo glede na pravne sisteme, vendar bi morali kljub temu zagotavljati čim bolj celovita in učinkovita pravna sredstva. Popravni ukrepi ne bi smeli potencialnih žvižgačev v prihodnosti odvrčati od prijav. Na primer, nadomestila kot alternative ponovni zaposlitvi v primeru odpustitve bi lahko postala sistematična praksa, zlasti s strani večjih organizacij, kar bi imelo v prihodnosti odvrčilni učinek na žvižgače.
- (73) Posebnega pomena za prijavitelje so začasni ukrepi, dokler se ne končajo pravni postopki, ki so lahko dolgotrajni. Začasni ukrepi so lahko potrebni zlasti zato, da zaustavijo grožnje, poskuse povračilnih ukrepov ali povračilne ukrepe, kot je nadlegovanje na delovnem mestu, ali da preprečijo oblike povračilnih ukrepov, kot je odpustitev, ki bi jo bilo po izteku dolgega časovnega obdobja težko preklicati in ki lahko finančno uniči posameznika – to je perspektiva, ki lahko močno odvrne potencialne žvižgače.
- (74) Ukrepi proti prijaviteljem zunaj delovnega okolja s postopki, na primer v zvezi z obrekovanjem, kršenjem avtorskih pravic, poslovnimi skrivnostmi, zaupnostjo in varstvom osebnih podatkov, lahko prav tako močno odvrčajo od žvižgaštva. Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta⁵⁸ prijavitelje izvzema iz ukrepov, postopkov in pravnih sredstev za zagotavljanje civilnopravnih sredstev, ki jih določa, če je prišlo do domnevne pridobitve, uporabe ali razkritja poslovne skrivnosti zaradi razkritja zlorabe, kršitve ali nepravilnega ravnanja, če je stranka, proti kateri je bil vložen zahtevek, ravnala z namenom zaščite splošnega javnega interesa. Tudi v drugih postopkih bi morale biti prijaviteljem omogočeno, da pri obrambi podajo prijavo ali razkritje v skladu s to direktivo. V takih primerih bi morala oseba, ki začne postopek, nositi dokazno breme, da dokaže, da je prijavitelj namerno kršil zakon.
- (75) Zadevni pravni stroški za prijavitelje, ki izpodbijajo povračilne ukrepe, sprožene proti njim v pravnih postopkih, so lahko visoki. Čeprav bi lahko na koncu postopka te pristojbine izterjali, jih morda ne bi mogli plačati vnaprej, zlasti če so brezposelni in uvrščeni na črno listo. Pomoč v kazenskih pravnih postopkih, zlasti v skladu z določbami Direktive (EU) 2016/1919 Evropskega parlamenta in Sveta⁵⁹, in bolj na splošno podpora tistim, ki so v resnih finančnih težavah, bi lahko bila v nekaterih primerih ključna za učinkovito uveljavljanje njihovih pravic do zaščite.
- (76) Pravice osebe, ki jo prijava zadeva, bi morale biti zaščitene, da bi se preprečila škoda za ugled ali druge negativne posledice. Poleg tega bi bilo treba pravico osebe, ki jo prijava zadeva, do obrambe in dostopa do pravnih sredstev v celoti spoštovati v vseh fazah postopka, ki sledi prijavi, v skladu s členoma 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Države članice bi morale zagotoviti pravico osebe, ki jo prijava zadeva, do obrambe, vključno s pravico do dostopa do spisa, pravico do zaslišanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva proti odločitvi v zvezi z osebo, ki jo prijava

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Direktiva (EU) 2016/1919 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2016 o brezplačni pravni pomoči za osumljene in obdolžene osebe v kazenskem postopku ter za zahtevane osebe v postopku na podlagi evropskega naloga za prijetje (UL L 297, 4.11.2016, str. 1).

zadeva, v skladu z veljavnimi postopki, ki jih določa nacionalno pravo v okviru preiskav ali poznejših sodnih postopkov.

- (77) Vsaki osebi, ki neposredno ali posredno utрпи škodo zaradi prijave ali razkritja netočnih ali zavajajočih informacij, bi bilo treba še naprej zagotavljati zaščito in pravna sredstva, ki so ji na voljo v skladu s pravili splošnega prava. Kadar je bila taka netočna ali zavajajoča prijava ali razkritje podana namerno in zavestno, bi morale biti osebe, ki jih prijava zadeva, upravičene do nadomestila v skladu z nacionalno zakonodajo.
- (78) Za zagotovitev učinkovitosti pravil o zaščiti žvižgačev so potrebne kazni. Kazni proti osebam, ki proti prijaviteljem uvedejo povračilne ukrepe ali druge ukrepe s škodljivimi posledicami, lahko še bolj odvrčajo od takih ukrepov. Kazni za osebe, ki prijavijo ali razkrijejo kršitev, za katero se dokaže, da je bila zavestno napačno podana, so nujne, da se preprečijo nadaljnje zlonamerne prijave in ohrani verodostojnost sistema. Sorazmernost takih kazni bi morala zagotoviti, da potencialnih žvižgačev ne bo odvrčala od prijav.
- (79) Vsaka obdelava osebnih podatkov, ki se izvede na podlagi te direktive, vključno z izmenjavo ali prenosom osebnih podatkov, ki ga izvedejo pristojni organi, bi morala potekati v skladu z Uredbo (EU) 2016/679 in Direktivo (EU) 2016/680 Evropskega Parlamenta in Sveta, vsaka izmenjava ali prenos informacij, ki ga izvedejo pristojni organi na ravni Unije, pa bi morala potekati v skladu z Uredbo (ES) št. 45/2001 Evropskega Parlamenta in Sveta⁶⁰. Zlasti bi bilo treba upoštevati načela v zvezi z obdelavo osebnih podatkov iz člena 5 splošne uredbe o varstvu podatkov, člena 4 Direktive (EU) 2016/680 in člena 4 Uredbe (ES) št. 45/2001 ter načelo vgrajenega in privzetega varstva podatkov iz člena 25 splošne uredbe o varstvu podatkov, člena 20 Direktive (EU) 2016/680 in člena XX Uredbe (EU) št. 2018/XX o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES.
- (80) Ta direktiva uvaja minimalne standarde in države članice bi morale ohraniti možnost uvedbe ali ohranjanja ugodnejših določb za prijavitelja, pod pogojem, da te določbe ne posegajo v ukrepe za zaščito oseb, ki jih prijava zadeva.
- (81) V skladu s členom 26(2) PDEU mora notranji trg zajemati območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost in varen pretok blaga in storitev. Notranji trg bi moral državljanom Unije zagotoviti dodano vrednost v obliki boljše kakovosti in varnosti blaga in storitev, s čimer bi zagotovil visoke standarde javnega zdravja in varstva okolja ter prost pretok osebnih podatkov. Zato je člen 114 PDEU ustrezna pravna podlaga za sprejetje ukrepov, potrebnih za vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Poleg člena 114 PDEU bi morala ta direktiva zagotoviti dodatne posebne pravne podlage za področja, ki se za sprejetje ukrepov Unije sklicujejo na člene 16, 33, 43, 50, člen 53(1), člene 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 in 207 PDEU ter člen 31 Pogodbe Euratom. Ker je namen te direktive tudi boljša zaščita finančnih interesov Unije, bi bilo treba kot pravno podlago vključiti člen 325(4) PDEU.
- (82) Vsebinsko področje uporabe te direktive temelji na opredelitvi področij, na katerih se zdi uvedba zaščite žvižgačev upravičena in potrebna na podlagi trenutno razpoložljivih dokazov. Tako vsebinsko področje uporabe se lahko razširi na druga področja ali akte

⁶⁰ Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 8, 12.1.2001, str. 1).

Unije, če se to izkaže kot potrebno za izboljšanje njihovega izvrševanja ob upoštevanju dokazov, ki se lahko pojavijo v prihodnosti, ali na podlagi ocene načina delovanja te direktive.

- (83) Kadar je sprejeta poznejša zakonodaja, ki se nanaša na to direktivo, bi moralo biti, kadar je to ustrezno, navedeno, da se bo uporabljala ta direktiva. Po potrebi bi se morala spremeniti člen 1 in Priloga.
- (84) Cilja te direktive, in sicer izboljšati izvrševanje na nekaterih področjih politike in aktih, na katerih lahko kršitve prava Unije z uporabo učinkovite zaščite žvižgačev povzročijo resno škodo za javni interes, države članice ne morejo zadovoljivo doseči same ali z neusklajenimi ukrepi, temveč ga je mogoče bolje doseči z ukrepi na ravni Unije, ki zagotavljajo minimalne standarde za usklajevanje zaščite žvižgačev. Poleg tega lahko samo ukrepi na ravni Unije zagotovijo skladnost in uskladijo obstoječa pravila Unije o zaščiti žvižgačev. Unija lahko zato sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz istega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.
- (85) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana zlasti v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. To direktivo je zato treba izvajati v skladu s temi pravicami in načeli. Namen te direktive je zlasti zagotoviti popolno spoštovanje svobode izražanja in obveščanja, pravico do varstva osebnih podatkov, svobodo gospodarske pobude, pravico do visoke ravni varstva potrošnikov, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do obrambe.
- (86) Opravljeno je bilo posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ta pa je mnenje predložil dne [...] ⁶¹ –

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

POGLAVJE I

PODROČJE UPORABE IN OPREDELITEV POJMOV

Člen 1

Vsebinsko področje uporabe

1. Da bi se izboljšalo izvrševanje prava in politik Unije na posameznih področjih, ta direktiva določa skupne minimalne standarde za zaščito oseb, ki prijavijo naslednje protizakonite dejavnosti ali zlorabo prava:
 - a) kršitve, ki spadajo na področje uporabe aktov Unije iz Priloge (del I in del II), kar zadeva naslednja področja:
 - (i) javno naročanje;
 - (ii) finančne storitve ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma;

⁶¹ UL C ...

- iii) varnost izdelkov;
 - (iv) varnost v prometu;
 - (v) varstvo okolja;
 - (vi) jedrsko varnost;
 - (vii) varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali;
 - (viii) javno zdravje;
 - (ix) varstvo potrošnikov;
 - (x) varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov;
- b) kršitve členov 101, 102, 106, 107 in 108 PDEU ter kršitve, ki spadajo na področje Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Sveta (EU) 2015/1589;
 - c) kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so opredeljeni v členu 325 PDEU ter kot so podrobneje določeni zlasti v Direktivi (EU) 2017/1371 in Uredbi (EU, Euratom) št. 883/2013;
 - d) kršitve, ki se nanašajo na notranji trg, kakor je opredeljen v členu 26(2) PDEU, v zvezi z dejanji, ki kršijo pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, ali ureditvami, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost, ki izničuje cilj ali namen veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb.
2. Če so posebna pravila za prijavo o kršitvah določena v sektorskih aktih Unije, navedenih v delu 2 Priloge, se ta pravila uporabljajo. Določbe te direktive se uporabljajo za vse zadeve v zvezi z zaščito prijaviteljev, ki niso urejene v navedenih sektorskih aktih Unije.

Člen 2

Osebo področje uporabe

- 1. Ta direktiva se uporablja za prijavitelje, ki delajo v zasebnem ali javnem sektorju in ki so pridobili informacije o kršitvah v delovnem okolju, vključno vsaj z naslednjimi:
 - a) osebe, ki imajo status delavca v smislu člena 45 PDEU;
 - b) osebe, ki imajo status samozaposlene osebe v smislu člena 49 PDEU;
 - c) delničarji in osebe upravljalnega organa podjetja, vključno z neizvršnimi člani, prostovoljci in neplačanimi pripravniki;
 - d) vse osebe, ki delajo pod nadzorom in vodstvom zunanjih izvajalcev, podizvajalcev in dobaviteljev.
- 2. Ta direktiva se uporablja tudi za prijavitelje, katerih delovno razmerje se še ni začelo, kadar so bile informacije o kršitvi pridobljene med postopkom zaposlovanja ali v času drugih pogajanj pred podpisom pogodbe.

Člen 3

Opredelitev pojmov

V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve:

- (1) „kršitve“ pomeni dejanske ali potencialne protizakonite dejavnosti ali zlorabo prava v zvezi z akti Unije in področji, ki spadajo na področje uporabe iz člena 1 in Priloge;
- (2) „protizakonite dejavnosti“ pomeni dejanja ali opustitve dejanj, ki so v nasprotju s pravom Unije;
- (3) „zloraba prava“ pomeni dejanja ali opustitve dejanj, ki spadajo na področje uporabe prava Unije in se formalno ne zdijo nezakonita, vendar so v nasprotju s predmetom ali namenom, za katerega se veljavna pravila uporabljajo ;
- (4) „informacije o kršitvah“ pomeni dokaze o dejanskih kršitvah in utemeljene sume o morebitnih kršitvah, ki se še niso uresničile;
- (5) „prijava“ pomeni obveščanje v zvezi s kršitvijo, do katere je prišlo ali bi lahko prišlo v organizaciji, v kateri prijavitelj dela ali je delal, ali v drugi organizaciji, s katero je ali je bil v stiku prek svojega dela;
- (6) „notranja prijava“ pomeni obveščanje o kršitvah znotraj javnega ali zasebnega pravnega subjekta;
- (7) „zunanja prijava“ pomeni obveščanje o kršitvah pristojnim organom;
- (8) „razkritje“ pomeni dajanje informacij o kršitvah, pridobljenih v delovnem okolju, na voljo javnosti;
- (9) „prijavitelj“ pomeni fizično ali pravno osebo, ki prijavi ali razkrije informacije o kršitvah, pridobljenih pri dejavnostih, povezanih z delom;
- (10) „delovno okolje“ pomeni sedanje ali pretekle delovne dejavnosti v javnem ali zasebnem sektorju, prek katerih lahko osebe pridobijo informacije o kršitvah, ne glede na njihovo naravo, in v katerem lahko te osebe utrpijo povračilne ukrepe, če te kršitve prijavijo;
- (11) „oseba, ki jo prijava zadeva“ pomeni fizično ali pravno osebo, ki je v prijavi ali razkritju navedena kot oseba, ki je obtožena kršitve ali je z njo povezana;
- (12) „povračilni ukrepi“ pomeni vsako zagroženo ali dejansko dejanje ali opustitev dejanja, ki je posledica notranje ali zunanje prijave, ki se zgodi v delovnem okolju in povzroči ali lahko povzroči neupravičeno škodo prijavitelju;
- (13) „nadaljnje spremljanje“ pomeni vsak ukrep, ki ga sprejme prejemnik prijave po notranji ali zunanji poti, da se oceni točnost navedb iz prijave in da se po potrebi obravnavajo prijavljene kršitve, vključno z ukrepi, kot so notranja preiskava, preiskava, pregon, izterjava sredstev in zaključek postopka;
- (14) „pristojni organ“ pomeni vsak nacionalni organ, ki je pooblaščen za prejemanje prijav v skladu s poglavjem III in imenovan za izvajanje dolžnosti iz te direktive, zlasti v zvezi s spremljanjem prijav.

POGLAVJE II

NOTRANJE PRIJAVE IN SPREMLJANJE PRIJAV

Člen 4

Obveznost vzpostavitve kanalov in postopkov za notranjo prijavo in spremljanje prijav

1. Države članice zagotovijo, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju po potrebi po posvetovanju s socialnimi partnerji določijo kanale in postopke za notranjo prijavo in spremljanje prijav.
2. Taki kanali in postopki omogočajo prijave s strani zaposlenih v podjetju. Omogočijo lahko prijave s strani drugih oseb, ki so v stiku s subjektom v svojem delovnem okolju, navedenih v členu 2(1)(b), (c) in (d), vendar uporaba kanalov za notranjo prijavo za te kategorije oseb ni obvezna.
3. Pravni subjekti v zasebnem sektorju iz odstavka 1 so naslednji:
 - a) zasebni pravni subjekti s 50 ali več zaposlenimi;
 - b) zasebni pravni subjekti z letnim prometom poslovanja ali letno bilančno vsoto 10 milijonov EUR ali več;
 - c) zasebni pravni subjekti vseh velikosti, ki delujejo na področju finančnih storitev ali so izpostavljeni pranju denarja ali financiranju terorizma, kot to urejajo akti Unije, navedeni v Prilogi.
4. Države članice lahko po ustrezni oceni tveganja, ki upošteva naravo dejavnosti subjektov in posledično stopnjo tveganja, zahtevajo, da mali zasebni pravni subjekti, kot so opredeljeni v Priporočilu Komisije z dne 6. maja 2003⁶², razen tistih iz odstavka 3(c), vzpostavijo kanale in postopke za notranjo prijavo.
5. O vsaki odločitvi države članice na podlagi odstavka 4 je treba uradno obvestiti Komisijo, ki se ji hkrati posredujejo utemeljitev in merila, uporabljena pri oceni tveganja. Komisija navedeno odločitev sporoči drugim državam članicam.
6. Pravni subjekti v javnem sektorju iz odstavka 1 so naslednji:
 - a) državna uprava;
 - b) regionalna uprava in oddelki;
 - c) občine z več kot 10 000 prebivalci;
 - d) drugi subjekti javnega prava.

Člen 5

Postopki za notranjo prijavo in spremljanje prijav

1. Postopki za prijavo in spremljanje prijav iz člena 4 vključujejo naslednje:

⁶² Priporočilo Komisije z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednjih podjetij (UL L 124, 20.5.2003, str. 36).

- a) kanale za prejemanje prijav, ki so oblikovani, vzpostavljeni in se upravljajo na način, ki zagotavlja zaupnost identitete prijavitelja, in preprečujejo dostop nepooblaščenim zaposlenim;
- b) imenovanje osebe ali oddelka, ki je pristojen za spremljanje prijav;
- c) skrbno spremljanje prijave s strani pooblaščenih osebe ali oddelka;
- d) razumen rok, ki ni daljši od treh mesecev po prejetju prijave, v katerem se prijavitelju sporočijo povratne informacije o nadaljnjem spremljanju prijave;
- e) jasne in zlahka dostopne informacije o postopkih in informacije o tem, kako in pod kakšnimi pogoji se lahko kršitve po zunanjih poteh prijavijo pristojnim organom v skladu s členom 13(2) in, kadar je ustrezno, organom, uradom ali agencijam Unije.

2. Kanali iz točke (a) odstavka 1 omogočajo prijavo na vse naslednje načine:

- (a) pisne prijave v elektronski ali papirni obliki in/ali ustna prijava po telefonu, ne glede na to, ali se snema ali ne;
- (b) sestanki v živo z osebo ali oddelkom, imenovanim za prejemanje prijav.

Prijavo po notranjih kanalih upravlja oseba ali oddelek, prijavo po zunanjih kanalih pa zagotovi tretja oseba, pod pogojem, da se upoštevajo zaščitni ukrepi in zahteve iz točke (a) odstavka 1.

- 3. Oseba ali oddelek iz točke (b) odstavka 1 je lahko ista oseba, ki je pristojna za prejemanje prijav. Imenujejo se lahko dodatne osebe kot „zaupne osebe“, ki jih prijavitelji in osebe, ki nameravajo prijaviti kršitve, lahko zaprosijo za zaupno svetovanje.

POGLAVJE III

ZUNANJE PRIJAVE IN SPREMLJANJE PRIJAV

Člen 6

Obveznost vzpostavitve kanalov za zunanjo prijavo in spremljanje prijav

- 1. Države članice imenujejo organe, pristojne za prejemanje in obravnavo prijav.
- 2. Države članice zagotovijo, da pristojni organi:
 - a) vzpostavijo neodvisne in samostojne kanale za zunanjo prijavo, ki so hkrati varni in zagotavljajo zaupnost, za prejemanje informacij s strani prijavitelja in ravnanje z njimi;
 - b) prijaviteljem posredujejo povratne informacije o nadaljnjih ukrepih v zvezi s prijavo v razumnem roku, ki ni daljši od treh mesecev ali, v ustrezno utemeljenih primerih, šest mesecev;
 - c) informacije iz prijave po potrebi posredujejo pristojnim organom, uradom ali agencijam Unije v nadaljnjo preiskavo, če tako določa nacionalno pravo ali pravo Unije.
- 3. Države članice zagotovijo, da pristojni organi spremljajo prijave, in sicer tako, da sprejmejo potrebne ukrepe in v ustreznem obsegu preučijo vsebino prijav. Pristojni organi prijavitelju sporočijo končne rezultate preiskav.

4. Države članice zagotovijo, da vsak organ, ki je prejel prijavo in ni pristojen za obravnavanje prijavljene kršitve, prijavo posreduje pristojnemu organu, ter da je prijavitelj o tem obveščen.

Člen 7

Oblikovanje kanalov za zunanjo prijavo

1. Namenski kanali za zunanjo prijavo se štejejo za neodvisne in samostojne, če izpolnjujejo vsa naslednja merila:
 - a) so ločeni od splošnih komunikacijskih kanalov pristojnega organa, vključno s tistimi, prek katerih pristojni organ komunicira interno in s tretjimi osebami pri običajnem poslovanju;
 - b) so oblikovani, vzpostavljeni in delujejo na način, ki zagotavlja popolnost, celovitost in zaupnost informacij ter preprečuje dostop nepooblaščenemu osebju pristojnega organa;
 - c) omogočajo shranjevanje informacij v trajni obliki v skladu s členom 11, da se omogočijo nadaljnje preiskave.
2. Namenski kanali za prijavo omogočajo prijavo na vsaj enega od naslednjih načinov:
 - a) pisna prijava v elektronski ali papirni obliki;
 - b) ustna prijava prek telefona, ne glede na to, ali se snema ali ne;
 - c) osebno srečanje z namenskim osebjem pristojnega organa.
3. Pristojni organi zagotovijo, da se prijava o kršitvi, ki ni prejeta prek namenskih kanalov za prijavo iz odstavkov 1 in 2, nemudoma in brez spremembe posreduje namenskem osebju pristojnega organa prek namenskih komunikacijskih kanalov.
4. Države članice vzpostavijo postopke za zagotovitev, da v primeru, ko je bila prijava sprva naslovljena na osebo, ki ni bila imenovana kot odgovorna oseba za obravnavanje prijav, ta oseba ne razkrije nobenih informacij, na podlagi katerih bi bilo mogoče identificirati prijavitelja ali osebo, ki jo prijava zadeva.

Člen 8

Namensko osebje

1. Države članice zagotovijo, da imajo pristojni organi osebje, namenjeno za obravnavanje prijav. Namensko osebje opravi posebno usposabljanje za obravnavanje prijav.
2. Namensko osebje opravlja naslednje naloge:
 - a) vsem zainteresiranim osebam zagotavljajo informacije o postopkih za prijavo;
 - b) prejemajo in nadalje spremljajo prijavo;
 - c) vzdržujejo stike s prijaviteljem, da ga lahko obveščajo o napredku in rezultatih preiskave.

Člen 9

Postopki, ki se uporabljajo za zunanje prijave

1. Postopki, ki se uporabljajo za zunanje prijave, določajo:
 - a) način, na katerega lahko pristojni organ od prijavitelja zahteva, da pojasni prijavljene informacije ali zagotovi dodatne informacije, ki so mu na voljo;
 - b) razumni rok, ki ni daljši od treh mesecev ali, v ustrezno utemeljenih primerih, šest mesecev, v katerem se prijavitelju zagotovijo povratne informacije o nadaljnjem spremljanju prijave, ter vrsto in vsebino teh povratnih informacij;
 - c) ureditev zaupnosti, ki se uporablja za prijave, vključno s podrobnim opisom okoliščin, v katerih se lahko razkrijejo zaupni podatki prijavitelja.
2. Podroben opis iz točke (c) odstavka 1 vključuje izjemne primere, ko zaupnost osebnih podatkov morda ni zagotovljena, vključno s primeri, ko je razkritje podatkov potrebna in sorazmerna obveznost v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v okviru preiskav ali poznejših sodnih postopkov ali za zaščito svoboščin drugih, vključno s pravico osebe, ki jo prijava zadeva, do obrambe, pri čemer v vsakem primeru veljajo ustrezni zaščitni ukrepi v skladu s takimi zakoni.
3. Podroben opis iz točke (c) odstavka 1 mora biti napisan v jasnem in razumljivem jeziku ter mora biti prijaviteljem zlahka dostopen.

Člen 10

Informacije za prejem prijav in njihovo spremljanje

Države članice zagotovijo, da pristojni organi na svojih spletnih straneh v ločenem, lahko prepoznavnem in dostopnem oddelku objavijo vsaj naslednje informacije:

- a) pogoje, ki jih morajo prijavitelji izpolnjevati za zaščito na podlagi te direktive;
- b) komunikacijske kanale za prejemanje in nadaljnje spremljanje prijav:
 - i) telefonske številke in navedbo, ali se pri uporabi navedenih telefonskih linij pogovori snemajo ali ne;
 - ii) posebne elektronske in poštne naslove, ki so varni in zagotavljajo zaupnost, za vzpostavitev stika z namenskimi osebami;
- c) postopke, ki se uporabljajo za prijave o kršitvah iz člena 9;
- d) ureditev zaupnosti, ki se uporablja za prijave, in zlasti informacije v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v skladu s členom 13 Uredbe (EU) 2016/679, členom 13 Direktive (EU) 2016/680 in členom 11 Uredbe (ES) št. 45/2001, kakor se uporablja;
- e) naravo nadaljnjega spremljanja prijav;
- f) pravna sredstva in postopke, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, ter možnosti za zaupno svetovanje osebam, ki nameravajo prijaviti kršitev;
- g) izjavo, ki pojasnjuje, da se za osebe, ki v skladu s to direktivo dajo na voljo informacije pristojnemu organu, ne šteje, da so kršile kakršne koli omejitve o razkritju

informacij, uvedene s pogodbo ali zakonom ali drugim predpisom, in da te osebe niso zavezane k nobeni odgovornosti, povezani s takim razkritjem.

Člen 11

Vodenje evidenc o prejetih prijavah

1. Države članice zagotovijo, da pristojni organi vodijo evidence o vsaki prejeti prijavi.
2. Pristojni organi takoj potrdijo prejem pisnih prijav o kršitvah na poštni ali elektronski naslov, ki ga navede prijavitelj, razen če slednji izrecno zahteva drugače ali če pristojni organ utemeljeno meni, da bi potrditev prejema pisnega poročila ogrozila varstvo identitete prijavitelja.
3. Če se prijava opravi po telefonski liniji, ki snema klice, ima pristojni organ, če prijavitelj s tem soglaša, pravico, da ustno prijavo dokumentira na enega od naslednjih načinov:
 - a) posnetek pogovora v trajni in dostopni obliki;
 - b) popoln in točen zapis pogovora, ki ga pripravi namensko osebje pristojnega organa.

Pristojni organ prijavitelju omogoči, da preveri, popravi in s podpisom potrdi zapis klica.

4. Če se prijava opravi po telefonski liniji, ki klicev ne snema, ima pristojni organ pravico, da ustno prijavo dokumentira v obliki natančnega zapisnika pogovora, ki ga pripravi namensko osebje. Pristojni organ prijavitelju omogoči, da preveri, popravi in s podpisom potrdi zapisnik pogovora.
5. Če oseba zaradi prijave o kršitvi v skladu s členom 7(2)(c) zahteva srečanje z namenskim osebjem pristojnega organa, pristojni organi zagotovijo – če prijavitelj s tem soglaša – vodenje popolnih in točnih evidenc o srečanju v trajni in dostopni obliki. Pristojni organ ima pravico, da osebno srečanje evidentira v obliki na enega od naslednjih načinov:
 - a) posnetek pogovora v trajni in dostopni obliki;
 - b) točen zapisnik srečanja, ki ga pripravi namensko osebje pristojnega organa.

Pristojni organ prijavitelju omogoči, da preveri, popravi in s podpisom potrdi zapisnik srečanja.

Člen 12

Pregled postopkov s strani pristojnih organov

Države članice zagotovijo, da pristojni organi redno pregledujejo svoje postopke za prejemanje in nadaljnje spremljanje prijav o kršitvah, in sicer vsaj enkrat na dve leti. Pri pregledu teh postopkov pristojni organi upoštevajo svoje izkušnje in izkušnje drugih pristojnih organov ter ustrezno prilagodijo svoje postopke.

POGLAVJE IV

VARSTVO PRIJAVITELJEV IN OSEB, KI JIH PRIJAVA ZADEVA

Člen 13

Pogoji za zaščito prijaviteljev

1. Prijavitelj je upravičen do zaščite v skladu s to direktivo, če ima utemeljene razloge za domnevo, da so bile prijavljene informacije resnične v času prijave in da te informacije spadajo na področje uporabe te direktive.
2. Oseba, ki kršitev prijavi po zunanjih kanalih, izpolnjuje pogoje za zaščito v skladu s to direktivo, če je izpolnjen eden od naslednjih pogojev:
 - a) najprej je kršitev prijavila po notranjih kanalih, vendar v razumnem roku iz člena 5 v odgovor na prijavo ni bil sprejet noben ustrezen ukrep;
 - b) prijavitelju kanali za notranjo prijavo niso bili na voljo ali ni bilo mogoče upravičeno pričakovati, da bi bil prijavitelj seznanjen z obstojem takih kanalov;
 - c) uporaba kanalov za notranjo prijavo za prijavitelja ni bila obvezna v skladu s členom 4(2);
 - d) glede na vsebino prijave ni bilo mogoče upravičeno pričakovati, da bi prijavitelj uporabil kanale za notranjo prijavo;
 - e) prijavitelj ima utemeljene razloge za domnevo, da bi uporaba kanalov za notranjo prijavo lahko ogrozila učinkovitost preiskovalnih ukrepov pristojnih organov;
 - f) prijavitelj je bil upravičen do prijave kršitve pristojnemu organu v skladu s pravom Unije neposredno prek kanalov za zunanjo prijavo.
3. Oseba, ki ustreznim organom, uradom ali agencijam Unije prijavi kršitve, ki sodijo na področje uporabe te direktive, izpolnjuje pogoje za zaščito iz te direktive pod enakimi pogoji kot oseba, ki je kršitev prijavila po zunanji poti v skladu s pogoji iz odstavka 2.
4. Oseba, ki je javno razkrila informacije o kršitvah, ki spadajo na področje uporabe te direktive, je upravičena do zaščite po tej direktivi, če:
 - a) je kršitev najprej prijavila po notranjih in/ali zunanjih kanalih v skladu s poglavjema II in III in odstavkom 2 tega člena, vendar v razumnem roku iz členov 6(2)(b) in 9(1)(b) v odgovor na prijavo ni bil sprejet noben ustrezen ukrep; ali
 - b) se od nje ne more upravičeno pričakovati, da bo uporabila kanale za notranjo/zunanjo prijavo zaradi neposredne ali očitne nevarnosti za javni interes ali posebnih okoliščin primera ali če obstaja nevarnost nepopravljive škode.

Člen 14

Prepoved povračilnih ukrepov proti prijaviteljem

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi prepovejo vsako neposredno ali posredno obliko povračilnih ukrepov proti prijaviteljem, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 13, med drugim zlasti ukrepe, kot so:

- a) suspenz, začasna odpustitev, odpustitev ali enakovredni ukrepi;

- b) premestitev na nižje delovno mesto ali zadržanje napredovanja;
- c) prenos delovnih nalog, sprememba kraja delovnega mesta, znižanje plače, sprememba delovnega časa;
- d) zadržanje usposabljanja;
- e) negativna ocena uspešnosti ali negativna referenca delodajalca;
- f) uvedba ali izvajanje katerega koli disciplinskega ukrepa, opomina ali druge kazni, vključno s finančno kaznijo;
- g) prisila, ustrahovanje, nadlegovanje ali izobčenje na delovnem mestu;
- h) diskriminacija, slabši položaj ali nepravilna obravnava;
- i) opustitev spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo za nedoločen čas;
- j) nepodaljšanje ali predčasno prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas;
- k) škoda, tudi za ugled osebe, ali finančna izguba, vključno z izgubo posla in izgubo dohodka;
- l) uvrstitev na črno listo na podlagi neformalnega ali formalnega dogovora v industriji, kar pomeni, da oseba v prihodnosti ne bo našla zaposlitve v sektorju ali industriji;
- m) predčasna prekinitev ali odpoved pogodbe za blago ali storitve;
- n) razveljavitev licence ali dovoljenja.

Člen 15

Ukrepi za zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev zaščite prijaviteljev, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 13, pred povračilnimi ukrepi. Taki ukrepi vključujejo zlasti ukrepe iz odstavkov 2 do 8.
2. Obsežne in neodvisne informacije ter nasveti o postopkih in pravnih sredstvih, ki so na voljo za zaščito pred povračilnimi ukrepi, morajo biti javnosti zlahka dostopni in brezplačni.
3. Prijavitelji imajo dostop do učinkovite pomoči pristojnih organov pred katerim koli ustreznim organom, ki sodeluje pri zaščiti pred povračilnimi ukrepi, vključno, če je to določeno z nacionalno zakonodajo, s potrdili, da so upravičeni do zaščite v skladu s to direktivo.
4. Šteje se, da osebe, ki kršitve pristojnim organom prijavijo po zunanjih kanalih ali jih javno razkrijejo v skladu s to direktivo, niso kršile nobene omejitve o razkritju informacij, določene s pogodbo ali zakoni in drugimi predpisi, in zanje ne velja nobena odgovornost v zvezi s takim razkritjem.
5. V sodnih postopkih v zvezi s škodo, ki jo je utrpel prijavitelj, in če se zanj lahko utemeljeno domneva, da je s povračilnimi ukrepi utrpel škodo zaradi predložitve prijave ali razkritja, mora oseba, ki je sprožila povračilne ukrepe, dokazati, da škoda ni posledica prijave, temveč temelji izključno na podlagi, ki je ustrezno utemeljena.

6. Po potrebi imajo prijavitelji dostop do popravnih ukrepov proti povračilnim ukrepom, vključno z začasnimi ukrepi, dokler se ne končajo pravni postopki v skladu z nacionalnim okvirom.

7. Poleg izvzetja iz ukrepov, postopkov in pravnih sredstev, določenih v Direktivi (EU) 2016/943, imajo prijavitelji v sodnih postopkih, tudi v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo avtorskih pravic, kršitvijo zaupnosti ali odškodninskimi zahtevki, ki temeljijo na zasebnem, javnem ali kolektivnem delovnem pravu, pravico, da se sklicujejo na prijavo ali razkritje v skladu s to direktivo, ko predlagajo zavrnitev tožbe.

8. Države članice lahko poleg zagotavljanja pravne pomoči prijaviteljem v kazenskih in čezmejnih civilnih postopkih v skladu z Direktivo (EU) 2016/1919 in Direktivo 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta⁶³ ter v skladu z nacionalnim pravom določijo dodatne ukrepe za pravno in finančno pomoč ter podporo prijaviteljem v okviru sodnih postopkov.

Člen 16

Ukrepi za zaščito oseb, ki jih prijava zadeva

1. Države članice zagotovijo, da osebe, ki jih prijava zadeva, v celoti uživajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter domneve nedolžnosti in pravice do obrambe, vključno s pravico do zaslišanja in pravico do dostopa do svojega spisa v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.
2. Kadar identiteta oseb, ki jih prijava zadeva, javnosti ni znana, pristojni organi zagotovijo, da je njihova identiteta zaščitena toliko časa, kolikor traja preiskava.
3. Postopki iz členov 9 in 11 se uporabljajo tudi za zaščito identitete oseb, ki jih prijava zadeva.

Člen 17

Kazni

1. Države članice zagotovijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki se uporabljajo za fizične ali pravne osebe, ki:
 - a) ovirajo ali poskušajo ovirati prijave;
 - b) proti prijaviteljem uvedejo povračilne ukrepe;
 - c) proti prijavitelju sprožajo zlonamerne postopke;
 - d) kršijo dolžnost ohranjanja zaupnosti identitete prijaviteljev.
2. Države članice zagotovijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki se uporabljajo za osebe, ki podajo zlonamerne ali nepoštene prijave ali razkritja,

⁶³ Direktiva 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 136, 24.5.2008, str. 3).

vključno z ukrepi za odškodnino osebam, ki so utrpeli škodo zaradi zlonamernih ali nepoštenih prijav ali razkritij.

Člen 18

Obdelava osebnih podatkov

Vsaka obdelava osebnih podatkov v skladu s to direktivo, vključno z izmenjavo ali prenosom osebnih podatkov s strani pristojnih organov, se izvede v skladu z Uredbo (EU) št. 2016/679 in Direktivo (EU) 2016/680. Vsaka izmenjava ali prenos informacij s strani pristojnih organov na ravni Unije je treba izvajati v skladu z Uredbo (ES) št. 45/2001. Osebni podatki, ki niso pomembni za obravnavo posameznega primera, se takoj izbrišejo.

POGLAVJE V

KONČNE DOLOČBE

Člen 19

Ugodnejša obravnava

Brez poseganja v člen 16 in člen 17(2) lahko države članice uvedejo ali ohranijo določbe, ki so za pravice prijaviteljev ugodnejše tistih iz te direktive.

Člen 20

Prenos

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 15. maja 2021. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.
2. Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

Člen 21

Poročilo, ocena in pregled

1. Države članice Komisiji predložijo vse ustrezne informacije o izvajanju in uporabi te direktive. Na podlagi predloženih informacij Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu do 15. maja 2023 predloži poročilo o izvajanju in uporabi te direktive.

2. Brez poseganja v obveznosti prijavljanja, določene v drugih pravnih aktih Unije, države članice Komisiji vsako leto posredujejo naslednje statistične podatke o prijavah iz poglavja III, če so ti na voljo na centralni ravni v zadevni državi članici:
- a) število prijav, ki jih prejmejo pristojni organi;
 - b) število preiskav in postopkov, začelih na podlagi takih prijav, ter njihov končni rezultat;
 - c) oceno finančne škode, če je ugotovljena, in izterjane zneske po preiskavah in postopkih v zvezi s prijavljenimi kršitvami.
3. Komisija ob upoštevanju prijave, predložene v skladu z odstavkom 1, in statističnih podatkov držav članic, predloženih v skladu z odstavkom 2, do 15. maja 2027 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo, v katerem oceni učinek nacionalne zakonodaje, s katero se prenaša ta direktiva. Poročilo oceni način delovanja te direktive in preuči potrebo po dodatnih ukrepih, po potrebi vključno s spremembami za razširitev področja uporabe te direktive na druga področja ali pravne akte Unije.

Člen 22

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 23

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik