



Odbor za ustavna pitanja

2016/2224(INI)

11.9.2017

MIŠLJENJE

Odbora za ustavna pitanja

upućeno Odboru za pravna pitanja

o legitimnim mjerama za zaštitu zviždača koji objavljivanjem povjerljivih podataka trgovačkih društava i javnih tijela djeluju u javnom interesu (2016/2224(INI))

Izjavitelj za mišljenje: Fabio Massimo Castaldo

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za ustavna pitanja poziva Odbor za pravna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. budući da su poštovanje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava najvažnije temeljne vrijednosti EU-a, kako je utvrđeno u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Povelji Europske unije o temeljnim pravima, te da se člancima 11. i 41. Povelje izričito štite sloboda izražavanja i pravo na dobru upravu;
- B. budući da se od 1. siječnja 2014. od svih institucija EU-a zahtijeva da uvedu interna pravila o zaštiti zviždača koji su dužnosnici EU-a, u skladu s člancima 22.a, 22.b i 22.c Pravilnika o osoblju;
- C. budući da zviždači zajednici daju uslugu od suštinske važnosti, da imaju važnu i vrijednu ulogu u očuvanju demokracije i općeg interesa, da su dali ključan doprinos u objavljivanju informacija u slučajevima kao što su LuxLeaks, SwissLeaks, WikiLeaks i Panama Papers i da su bitan izvor informacija u borbi protiv kriminala, korupcije i ostalih prekršaja u javnom i privatnom sektoru, što su više puta potvrdili i Parlament i međunarodne organizacije kao što su Vijeće Europe, Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) i UN; budući da su sve te organizacije izrazile nužnost zaštite zviždača; budući da bi stvarna zaštita zviždača također doprinijela učinkovitosti unutarnjeg tržišta, ojačala povjerenje građana u EU i odlučno doprinijela kulturi javne odgovornosti i integriteta u privatnim i javnim institucijama;
- D. budući da zviždači trenutačno vrlo često doživljavaju negativne posljedice i odmazdu zbog otkrivanja informacija, da su i oni i njihove obitelji žrtve socijalne isključenosti i stigmatizacije, te da često gube radna mjesta; budući da prema podacima OECD-a više od jedne trećine organizacija s mehanizmima izvješćivanja nema pisana pravila o zaštiti zviždača od odmazde ili ne zna za njih; budući da u mnogim jurisdikcijama, a posebice u privatnom sektoru, zaposlenici podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne u pogledu određenih informacija, što znači da se protiv zviždača mogu provoditi disciplinski postupci zbog izvješćivanja izvan njihove organizacije;
- E. budući da je postojeća zaštita zviždača u EU-u u velikoj mjeri neadekvatna, uređena prema sektorima i nedosljedna među državama članicama, a da u nekim slučajevima uopće ne postoji, što, između ostaloga, ima negativne posljedice za politiku EU-a i financijske interese Unije; budući da zakonodavstvo EU-a, kojim su utvrđena posebna pravila o nacionalnoj sigurnosti, borbi protiv terorizma i borbi protiv organiziranog kriminala, već sadrži određene odredbe o zaštiti zviždača od odmazde, ali još uvijek ne predviđa horizontalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na sva javna i privatna tijela, što znači da je često nedjelotvorno, a to pak dovodi do diskriminacije i pojave rupa u zakonu; napominje da je većina država članica EU-a ratificirala Konvenciju UN-a protiv korupcije, zbog čega su zviždačima obvezne pružiti odgovarajuću i učinkovitu zaštitu;
- F. budući da bi zaštita zviždača trebala stoga biti zajamčena zakonom i ojačana u cijeloj Europskoj uniji, ali samo ako je svrha njihova djelovanja zaštita javnog interesa postupanjem u dobroj vjeri u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava;

- G. budući da Ured Europskog ombudsmana ima jasnu nadležnost da provede istragu o pritužbama građana EU-a u vezi s nepravilnostima u postupanju institucija EU-a, no da sam po sebi nema nikakvu ulogu u zaštiti zviždača;
1. napominje da je samo nekoliko država članica uvelo dovoljno napredne sustave za zaštitu zviždača; poziva države članice koje još nisu ugradile načela za zaštitu zviždača u svoje nacionalno zakonodavstvo da to učine što je prije moguće;
 2. naglašava da bi se i zviždači i uključena javna tijela ili institucije trebali brinuti za pravnu zaštitu prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i odredbama nacionalnog prava;
 3. zauzima stajalište da je, s obzirom na ključnu ulogu zviždača koji djeluju u javnom interesu, izuzetno važno da osobe koje otkrivaju informacije (povjerljive ili ostale) o navodnim nepravilnostima, prijestupima ili prijetnjama javnom interesu dobiju odgovarajuću zaštitu tjelesnog i moralnog integriteta, sredstava za život i posla zaštitom od odmazde, što podrazumijeva i upravne, parnične i kaznene postupke, te da dobiju pristup pravnoj pomoći i psihološku potporu, ovisno o potrebama; naglašava činjenicu da, kad su zviždači zaposlenici dotične organizacije ili bi ona mogla pretrpjeti štetu kao rezultat djelovanja razotkrivene strane, te zaštitne mjere moraju biti strože jer se zviždači mogu naći u slabom i teškom položaju, što može iziskivati i dodatne financijske i pravne instrumente; smatra da bi teret dokazivanja trebalo prebaciti na način da poslodavac bude taj koji mora dokazati da eventualna promjena ili odmazda nije povezana s otkrivanjem informacija;
 4. poziva Komisiju i države članice da zviždačima osiguraju najvišu moguću razinu povjerljivosti, među ostalim i u digitalnom okruženju, i da im odobre pristup standardnoj proceduri istodobno jamčeći njihovo pravo da prijave podnose izravno preko vanjske platforme u slučajevima ozbiljnih prijestupa ili u slučajevima u kojima su interni kanali neučinkoviti ili kontraproduktivni;
 5. poziva Komisiju da izučiti najbolje prakse u području zaštite zviždača širom svijeta te da na temelju toga i uz primjenu sveobuhvatnog pristupa, u skladu s načelom supsidijarnosti, brzo predloži zajednički regulatorni okvir kojim se jamči visoka razina horizontalne zaštite i u javnom i u privatnom sektoru, ali kojim se ostavlja sloboda državama članicama da donose zakone o većoj razini zaštite; ponavlja svoj poziv na podnošenje horizontalnih prijedloga do kraja 2017. godine; poziva Komisiju da razmotri model zaštite zviždača prema kojemu tijela javne vlasti ne smiju pokušavati otkriti identitet zviždača;
 6. podsjeća na to da Ugovori daju nekoliko pravnih osnova koje bi trebalo razmotriti kako bi se Uniji omogućilo djelovanje u tom području, kao što su članak 114. UFEU-a o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva o funkcioniranju unutarnjeg tržišta i članak 153. stavak 2. točka (b) o zaštiti radnih uvjeta, a s ciljem uvođenja sveobuhvatne i horizontalne direktive o usklađenim minimalnim uvjetima za zaštitu zviždača;
 7. naglašava da bi zajednički regulatorni okvir trebao uključivati opsežnu i jasnu pravnu definiciju pojma „zviždač” i obuhvaćati široko područje radnih odnosa i objavljivanje informacija o nezakonitim ili protupravnim radnjama odnosno onih kojima se ugrožava javni interes, te da također treba utvrditi sredstva za jamčenje zaštite od neopravdanog kaznenog progona i odmazde te poticaje kojima se zviždači ohrabruju na razotkrivanje

lošeg postupanja; insistira na tome da takva zaštita ne smije biti proširena na one koji djeluju protiv općeg interesa, na primjer objavljivanjem informacija isključivo radi osobne koristi, špijunaže, operacija pod lažnom zastavom, hibridnog ratovanja, subverzije ili bilo kakvog oblika organiziranog kriminala; napominje, međutim, da se ta zaštita mora jamčiti i osobama optuženima za navodne nepravilnosti, bilo u javnom bilo u privatnom sektoru, uključujući, na primjer, zaštitu postupovnih prava protiv uvrede i klevete; ističe da o informacijama zviždača treba provesti brzu i ozbiljnu istragu te da bi zviždači i sve osobe kojih se objavljivanje tiče trebali biti u mogućnosti iznijeti dodatne argumente i dokaze tijekom cijelog istražnog postupka;

8. podsjeća da se u međuvremenu važeće zakonodavstvo EU-a treba primjenjivati na odgovarajući način, i u okviru institucija EU-a i u državama članicama, te da ga treba tumačiti na način kojim se najbolje štite zviždači koji postupaju u općem interesu; naglašava da je zaštita zviždača već prepoznata kao važan mehanizam kojim se jamči djelotvorna primjena zakonodavstva EU-a; stoga poziva države članice da se suzdrže od kriminalizacije aktivnosti zviždača koji otkrivaju informacije u javnom interesu;
9. poziva sve institucije i tijela EU-a da pokažu primjer i poduzmu sveobuhvatne i učinkovite daljnje mjere u pogledu izvješća na vlastitu inicijativu Europskog ombudsmana od 24. srpnja 2014., u skladu s člankom 22. Pravilnika o osoblju kojim je predviđeno uvođenje internih mjera za zaštitu zviždača kada oni postupaju u općem interesu;
10. poziva države članice da utvrde jasne i sigurne kanale za upozoravanje na nepravilnosti, s jasnim i sigurnim protokolima za izvješćivanje kojim se jamči povjerljivost, i da uspostave neovisna nacionalna tijela za zaštitu zviždača koji postupaju u općem interesu, te da razmotre mogućnost da se tim tijelima dodijele posebna sredstva za potporu; vjeruje da bi osnivanje neovisnog tijela koje bi moglo pomoći državama članicama da koordiniraju svoje djelovanje bilo osobito korisno u prekograničnim slučajevima;
11. potiče države članice i institucije EU-a da promiču kulturu kojom se priznaje važna uloga zviždača u društvu, između ostaloga i putem kampanja podizanja svijesti; poziva u prvom redu Komisiju da sastavi sveobuhvatan plan o tom pitanju; smatra da je nužno jačati etiku u javnom sektoru i na radnim mjestima kako bi se među zaposlenicima istaknula važnost podizanja svijesti o postojećim pravnim okvirima o zviždačima, u suradnji sa sindikalnim organizacijama;
12. poziva Komisiju da provede javno savjetovanje kako bi se dobilo stajalište dionika o mehanizmima za izvješćivanje i da razmotri potencijalne proceduralne nedostatke na nacionalnoj razini; smatra da će rezultati javnog savjetovanja biti vrijedan doprinos radu Komisije za eventualni budući prijedlog o zaštiti zviždača.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	11.9.2017
Rezultat konačnog glasovanja	+: 15 -: 0 0: 7
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Mercedes Bresso, Fabio Massimo Castaldo, Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Diane James, Ramón Jáuregui Atondo, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Martina Anderson, Max Andersson, Gerolf Annemans, Sven Giegold, Jérôme Lavrilleux, Mairead McGuinness, Jasenko Selimovic, Rainer Wieland

KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU ČIJE SE MIŠLJENJE TRAŽI

15	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Jasenko Selimovic
ECR	Kazimierz Michał Ujazdowski
EFDD	Fabio Massimo Castaldo
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli
NI	Diane James
PPE	Alain Lamassoure, Paulo Rangel, Rainer Wieland
S&D	Mercedes Bresso, Ramón Jáuregui Atondo, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Max Andersson, Sven Giegold

0	-

7	0
ENF	Gerolf Annemans
PPE	Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Jérôme Lavrilleux, Markus Pieper, György Schöpflin
S&D	Jo Leinen

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani