



---

*Odbor za ekonomske in monetarne zadeve*

---

**2016/2224(INI)**

6.9.2017

## **MNENJE**

Odbora za ekonomske in monetarne zadeve

za Odbor za pravne zadeve

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

Pripravljalca mnenja (\*): Molly Scott Cato

(\*) Pridruženi odbor – člen 54 Poslovnika

PA\_NonLeg

## POBUDE

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve poziva Odbor za pravne zadeve kot pristojni odbor, da v svoj predlog resolucije vključi naslednje pobude:

- A. ker imajo žvižgači pomembno vlogo pri razkrivanju in poročanju o domnevnih kršitvah, nepravilnostih, prevarah ali nezakonitih dejavnostih, pa tudi pri odkrivanju in objavi z davki povezanih primerov v javnem interesu, vključno pri razkritjih Luxleaksa, Swissleaksa in panamskih dokumentov, s tem pa pomembno prispevajo k večjim reformam, katerih namen je boj proti finančnim in davčnim prevaram, pranju denarja in korupciji, ki onemogočajo gospodarski razvoj in pravno državo;
- B. ker smo od gospodarske, dolžniške in finančne krize dalje priča valu ukrepov proti mednarodnemu izogibanju davkom in davčnim utajam; ker je na področju finančnih storitev potrebna večja preglednost za odvratanje od nepravilnosti in ker nekatere države članice že imajo izkušnje z osrednjimi prijavnimi točkami za prijavo dejanskih ali mogočih kršitev predpisov o skrbnem finančnem poslovanju; ker je Organizacija združenih narodov leta 2003 sprejela konvencijo proti korupciji<sup>1</sup>; ker je Evropski parlament na podlagi teh razkritij ustanovil posebna odbora in preiskovalni odbor; ker je že v več resolucijah pozval k zaščiti žvižgačev<sup>2</sup>; ker so že dogovorjene pobude za boljšo mednarodno izmenjavo informacij v davčnih zadevah koristne in ker je bilo z različnimi razkritji, povezanimi z davki, objavljenih veliko pomembnih informacij o nepravilnostih, ki drugače ne bi prišle na dan;
- C. ker so se dosedanja svetovna prizadevanja v boju proti korupciji osredotočala predvsem na nepravilnosti v javnem sektorju, nedavna razkritja pa so izpostavila vlogo finančnih institucij, svetovalcev in drugih zasebnih podjetij pri omogočanju korupcije;
- D. ker lahko uvedba javnih registrov o dejanskem lastništvu skladov in podobnih pravnih ureditev ter drugih ukrepov za preglednost naložbenih nosilcev deluje odvratilno v primerih nepravilnosti, ki jih žvižgači običajno obravnavajo;
- E. ker prijavljanje nepravilnosti zelo pogosto ni omejeno na gospodarske in finančne zadeve; ker bi lahko pomanjkanje ustreznega varstva morebitne žvižgače odvrnilo od prijavljanja kršitev, da bi se izognili nevarnosti povračilnih ukrepov in/ali maščevanja; ker je OECD poročala, da je imelo v letu 2015 86 % podjetij mehanizem za poročanje o domnevnih primerih resnih kršitev podjetij, vendar več kot tretjina ni imela pisne politike o zaščiti žvižgačev pred povračilnimi ukrepi oziroma ni vedela, če takšna politika obstaja; ker je bilo več žvižgačev, ki so razkrili gospodarske in finančne nepravilnosti, kršitve ali nezakonite dejavnosti, izpostavljenih sodnemu pregonu; ker so osebe, ki prijavljajo ali razkrivajo informacije v javnem interesu, skupaj s svojimi družinskimi člani in kolegi pogosto žrtve povračilnih ukrepov, ki jih lahko stanejo tudi kariere; ker ima Evropsko sodišče za človekove pravice ustaljeno sodno prakso o žvižgačih, vendar bi morala biti zaščita žvižgačev zagotovljena z zakonom; ker Listina

<sup>1</sup> [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf)

<sup>2</sup> Gl. npr. resolucijo z dne 6. julija 2016 o davčnih stališčih in drugih ukrepih podobne narave ali s podobnim učinkom (Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0310) in resolucijo z dne 16. decembra 2015 s priporočili Komisiji o spodbujanju preglednosti, usklajevanja in konvergence pri politikah na področju davka od dohodkov pravnih oseb v Uniji (Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0457).

Evropske unije o temeljnih pravicah zagotavlja svobodo izražanja in pravico do dobrega upravljanja;

- F. ker je obžalovanja vredno, da obstoječi kanali za uradne pritožbe glede kršitev mednarodnih podjetij le redko vodijo do konkretnih kazni za nepravilnosti;
  - G. ker se zaščita žvižgačev na ravni Unije ni uvedla v vseh državah članicah niti se ni harmonizirala na ravni EU, čeprav je večina držav članic ratificirala Konvencijo OZN proti korupciji, po kateri je ustrezna in učinkovita zaščita žvižgačev obvezna;
  - H. ker pravo EU že vsebuje nekatere določbe o zaščiti žvižgačev pred povračilnimi ukrepi, tudi v povezavi s pranjem denarja, vendar še ne določa horizontalne zakonodaje, ki bi veljala za vse javne in zasebne organe; ker se razdrobljene določbe lahko izkažejo za nejasne in neučinkovite; ker se zato Komisijo poziva, naj natančno oceni pravno podlago za morebitno nadaljnje ukrepanje na ravni EU v zvezi s tem; ker bi učinkovita zaščita žvižgačev prispevala k učinkovitosti notranjega trga in povečala zaupanje državljanov v EU;
1. poziva Komisijo, naj čim prej opravi temeljito oceno možne pravne podlage za nadaljnje ukrepanje na ravni EU, in, če je primerno, predloži celovito horizontalno zakonodajo, vključno z orodji za podporo žvižgačev za zagotavljanje njihove učinkovite zaščite, predloži pa naj tudi predlog o zagotavljanju primerne finančne pomoči žvižgačem; poziva Komisijo, naj oceni možnost za vzpostavitev neodvisnega evropskega organa, pristojnega za prejetanje pritožb žvižgačev, tudi anonimno in zaupno, ter za svetovanje in zaščito, kadar je to upravičeno; ugotavlja, da bi morala zaščita žvižgačev veljati v javnem in zasebnem sektorju brez razlike; poziva, naj bo v tej zakonodaji določeno, da družbe, ki preverjeno izvajajo povračilne ukrepe proti žvižgačem, ne morejo prejemati sredstev EU niti ne morejo sklepati pogodb z javnimi organi; predlaga, da Komisija v vsakem primeru pripravi letno poročilo, v katerem oceni trenutno stanje zaščite žvižgačev v Evropski uniji; opozarja, da bi morali mednarodni sporazumi, ki se nanašajo na finančne storitve, obdavčitev in konkurenco, vključevati določbe o zaščiti žvižgačev; predlaga oblikovanje vseevropskega skupnega sklada za zaščito žvižgačev, da bi zagotovili ustrezno finančno pomoč za žvižgače;
  2. poudarja, da je nerazumno in zaskrbljujoče, da se državljani in novinarji kazensko preganjajo, namesto da bi jim nudili pravno varstvo pri razkrivanju informacij v javnem interesu, vključno z informacijami o domnevnih kršitvah, nepravilnostih, goljufijah ali nezakonitih dejavnostih, zlasti ko gre za ravnanje, ki krši temeljna načela EU, kot je izogibanje davkom, davčna utaja in pranje denarja;
  3. poleg tega poziva države članice, naj sprejmejo široko pravno opredelitev žvižgačev, da bi jih učinkovito zaščitili prek nacionalne zakonodaje; predlaga, da bi morali žvižgači v javnem in zasebnem sektorju uživati enako varstvo in ne bi smeli biti zavezani s pogodbenimi obveznostmi, ki bi preprečevale poročila ali razkritja, ki so v javnem interesu; poziva države članice, naj zagotovijo, da zaščita vključuje izvzetja iz postopka v zvezi z zaščitenim razkritjem in disciplinske ukrepe ali druge oblike povračilnih ukrepov;
  4. poziva države članice, naj upoštevajo člen 33 Konvencije OZN proti korupciji, ki poudarja vlogo žvižgačev pri preprečevanju korupcije in boju proti njej;

5. opozarja na sklepe posebnega odbora TAXE in poudarja, da je treba doseči, da bodo žvižgači lahko prijavljali ne le nezakonite dejavnosti, ampak tudi nepravilnosti in informacije o zadevah, ki predstavljajo grožnjo ali škodo za javni interes;
6. poudarja, da lahko žvižgači pogosto edina možnost, da informacije o nezakonitih dejavnostih pridejo na dan, glede na pogosto tehnično naravo zadevnih informacij ter ovire, s katerimi se javni uslužbenci srečujejo pri svojih prizadevanjih za dostop do njih;
7. meni, da bi morali imeti žvižgači prednostno možnost anonimne prijave ali vložitev pritožbe prek notranjih mehanizmov za poročanje v zadevni organizaciji oziroma pristojnim organom, in da bi jih bilo treba zaščititi, ne glede na njihovo izbiro načina poročanja;
8. poudarja, kako pomembno je, da so pristojni organi, regulativni organi in organi kazenskega pregona izrecno pooblaščen za vzdrževanje kanalov za poročanje, za sprejemanje, obravnavanje in preiskovanje poročil o sumu nepravilnosti, obenem pa za varovanje zaupnosti vira, kjer je to potrebno, in zaščito pravic udeleženih strani;
9. meni, da bi morale imeti vse evropske in nacionalne javne in zasebne organizacije notranje postopke prijavljanja nepravilnosti za svoje zaposlene; poudarja pomen ozaveščanja med zaposlenimi in drugimi posamezniki o že obstoječih pravnih okvirih o žvižgaštvu, in poziva organe EU in nacionalne organe, naj izvajajo redne kampanje obveščanja in zagotavljajo večjezične in razumljive informacije o osnovnih postopkih prijavljanja nepravilnosti;
10. zahteva, da se ob prihajajočem pregledu evropskih nadzornih organov njihove pristojnosti in postopki prilagodijo tako, da bodo ščitili žvižgače;
11. poudarja, da bi morala v sodnih postopkih proti žvižgačem dokazno breme imeti stran, ki je začela tožbo, da bi dokazala, da razkrite informacije ne pomenijo dokaza o nezakonitem ravnanju ali nepravilnosti, niti grožnje za javni interes; obsoja sodne postopke proti žvižgačem, ki so namenoma potekali v slabi veri, proti čemur bi bilo treba uvesti ustrezne sankcije; poudarja dejstvo, da je učinkovita zaščita žvižgačev nujna za zagotovitev pravice do svobode govora in svobode obveščanja in da bi bilo treba nasprotujoče si norme, ki urejajo vprašanja tajnosti in zaupnosti, pregledati v skladu z evropsko pravno prakso na področju človekovih pravic, da bi zagotovili, da so takšne izjeme potrebne in sorazmerne;
12. poziva države članice, naj zagotovijo, da bodo imeli žvižgači neomejen dostop do neodvisnega pravnega svetovanja in podpore ter da bodo lahko zahtevali odškodnino za nadlegovanje ali izgubo sedanjih ali prihodnjih sredstev za preživljanje, če se jim povzroči škoda s povračilnimi ukrepi, ker so v zaščiteni vlogi žvižgača kaj razkrili; poziva Komisijo, naj ugotovi, ali v zvezi s tem obstaja dobra praksa, ki bi se lahko delila;
13. poziva institucije EU in druge organe EU, naj dajejo zgled s takojšnjim začetkom izvajanja smernic evropskega varuha človekovih pravic; poziva Komisijo, naj zase in za agencije EU v celoti izvede lastne smernice za zaščito žvižgačev v skladu s svojimi kadrovskimi predpisi iz leta 2012; poziva Komisijo, naj učinkovito sodeluje in usklajuje prizadevanja z drugimi institucijami, vključno z evropskim javnim tožilstvom, za

zaščito žvižgačev;

14. poudarja, da je treba izboljšati komunikacijo med žvižgači ter institucijami in agencijami EU; meni, da je treba pritožbe državljanov obravnavati pošteno in spoštljivo ter da mora biti institucija ali agencija EU, ki obravnava pritožbo, v rednem stiku z žvižgačem in redno posodabljati informacije o primeru;
15. poziva Komisijo, naj pripravi celovit akcijski načrt za ozaveščanje o zaščiti in obrambi žvižgačev;
16. poudarja, da je potreben boljši sistem za poročanje o nepravilnostih v podjetjih, ki bo dopolnjeval sedanje nacionalne kontaktne točke za smernice OECD za mednarodna podjetja in si prizadeval za njihovo večjo učinkovitost;
17. poziva Komisijo, naj pripravi celovit načrt za odvratanje od prenosa premoženja v države zunaj EU, ki zagotavljajo anonimnost nepoštenim osebam;
18. poudarja, da je treba v izobraževalnih programih za poslovne vede in sorodne stroke več pozornosti nameniti poslovni etiki.

## INFORMACIJE O SPREJETJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

<b>Datum sprejetja</b>	4.9.2017
<b>Izid končnega glasovanja</b>	+: 36 -: 0 0: 13
<b>Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Gerolf Annemans, Burkhard Balz, Pervenche Berès, Udo Bullmann, Esther de Lange, Markus Ferber, Jonás Fernández, Neena Gill, Roberto Gualtieri, Brian Hayes, Gunnar Hökmark, Danuta Maria Hübner, Cătălin Sorin Ivan, Petr Ježek, Othmar Karas, Wajid Khan, Philippe Lamberts, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Fulvio Martusciello, Marisa Matias, Gabriel Mato, Kostas Mavridis (Costas Mavrides), Bernard Monot, Luděk Niedermayer, Dimitrios Papadimoulis (Dimitrios Papadimoulis), Pirkko Ruohonen-Lerner, Anne Sander, Alfred Sant, Molly Scott Cato, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Kay Swinburne, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Marco Valli, Jakob von Weizsäcker, Marco Zanni
<b>Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Enrique Calvet Chambon, Matt Carthy, Manuel dos Santos, Ashley Fox, Eva Joly, Paloma López Bermejo, Thomas Mann, Luigi Morgano, Lieve Wierinck
<b>Namestniki (člen 200(2)), navzoči pri končnem glasovanju</b>	Elżbieta Katarzyna Łukacijewska

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

<b>36</b>	<b>+</b>
ALDE	Enrique Calvet Chambon, Petr Ježek, Ramon Tremosa i Balcells, Lieve Wierinck
ECR	Bernd Lucke, Pirkko Ruohonen-Lerner
EFDD	Marco Valli
ENL	Gerolf Annemans, Bernard Monot
GUE/NGL	Matt Carthy, Paloma López Bermejo, Marisa Matias, Dimitrios Papadimoulis (Dimitrios Papadimoulis)
PPE	Brian Hayes, Othmar Karas, Werner Langen, Thomas Mann
S&D	Pervenche Berès, Udo Bullmann, Jonás Fernández, Neena Gill, Roberto Gualtieri, Cătălin Sorin Ivan, Wajid Khan, Olle Ludvigsson, Kostas Mavridis (Costas Mavrides), Luigi Morgano, Alfred Sant, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Paul Tang, Manuel dos Santos, Jakob von Weizsäcker
Verts/ALE	Eva Joly, Philippe Lamberts, Molly Scott Cato

<b>0</b>	<b>-</b>

<b>13</b>	<b>0</b>
ECR	Ashley Fox, Kay Swinburne
ENF	Marco Zanni
PPE	Burkhard Balz, Markus Ferber, Gunnar Hökmark, Danuta Maria Hübner, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Fulvio Martusciello, Gabriel Mato, Luděk Niedermayer, Anne Sander, Esther de Lange

Uporabljeni znaki:

+ : za

- : proti

0 : vzdržani