



---

*Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove*

---

**2016/2224(INI)**

8.9.2017

# **MIŠLJENJE**

Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

upućeno Odboru za pravna pitanja

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

Izvjestiteljica za mišljenje: Maite Pagazaurtundúa Ruiz

PA\_NonLeg

## PRIJEDLOZI

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove poziva Odbor za pravna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. budući da je Komisija u svom priopćenju od 5. srpnja 2016. navela da zaštita zviždača, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, pomaže u rješavanju lošeg upravljanja i nepravilnosti, uključujući i prekograničnu korupciju, transnacionalno izbjegavanje plaćanja poreza i nepoštene trgovinske prakse, čime se europskim poreznim vlastima oduzimaju legitimni porezni prihodi;
- B. budući da su aktivnosti zviždača ključan izvor informacija u borbi protiv organiziranog kriminala, u istrazi slučajeva korupcije u javnom i privatnom sektoru, i u otkrivanju mehanizama izbjegavanja plaćanja poreza kojima se koriste poduzeća, i budući da je zaštita zviždača stoga ključna za promicanje kulture javne odgovornosti i integriteta te za očuvanje javnog dobra i finansijskih interesa Europske unije; budući da se zviždači koji djeluju u javnom interesu kako bi razotkrili povrede, prijestupe, prijevare ili nezakonite aktivnosti ne osjećaju zaista zaštićeni i često se izlažu vrlo visokom osobnom riziku s obzirom na to da mogu dobiti otkaz, da mogu biti izloženi tužbama, bojkotu, uhićenju ili prijetnjama, a mogu biti i ugroženi ili diskriminirani na razne druge načine;
- C. budući da se Unija temelji na vrijednostima demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, utvrđenima u članku 2. UEU-a;
- D. budući da zaštita povjerljivosti identiteta zviždača i informacija koje oni objavljaju doprinosi stvaranju učinkovitijih kanala za prijavljivanje prijevara, korupcije, nepravilnosti, povrede dužnosti i drugih teških povreda, a budući da, s obzirom na osjetljivost informacija, loša zaštita povjerljivosti može dovesti do neželenog curenja informacija i kršenja javnog interesa unutar Unije; budući da u javnom sektoru zaštita zviždača može olakšati otkrivanje zlouporabe javnih sredstava, prijevare i drugih oblika prekogranične korupcije povezane s nacionalnim interesima ili interesima EU-a;
- E. budući da zviždači prijavljuju informacije koje bi mogle ugroziti javni interes ili mu naštetiti, a to čine na temelju svoje slobode izražavanja i informiranja – što su prava sadržana u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, posebno njezinu članku 11. – te s jakim osjećajem odgovornosti i građanskog moralu;
- F. budući da je u svojim rezolucijama od 23. listopada 2013. o organiziranom kriminalu, korupciji i pranju novca: preporuke za radnje i inicijative koje treba poduzeti, od 25. studenoga 2015. o odlukama o porezima i ostalim mjerama slične prirode ili učinka, od 16. prosinca 2015. o uvođenju transparentnosti, koordinacije i konvergencije politike poreza na dobit u Uniji, te od 14. veljače 2017. o ulozi zviždača u zaštiti finansijskih interesa EU-a, Parlament pozvao Komisiju da podnese zakonodavni prijedlog o uspostavi djelotvornog i sveobuhvatnog europskog programa za zaštitu zviždača kojim bi se zaštitili oni koji prijave sumnje u prijevaru ili nezakonite aktivnosti koje utječu na javne interese ili finansijske interese Europske unije;
- G. budući da razlike u tretmanu i zaštiti zviždača među državama članicama mogu zviždače obeshrabriti od otkrivanja informacija, osobito informacija bitnih u nekoliko država

članica, i budući da se zaštita zviždača ne može postići samo pravnim mjerama, već se također mora provoditi kroz poticanje promjene u mentalitetu u europskim društvima u vezi s načinom na koji se zviždači doživljavaju, posebno kad je riječ o temeljnim pravima;

- H. budući da zaštita zviždača u Europskoj uniji ne bi smjela biti ograničena samo na europske slučajeve nego bi se trebala primjenjivati i na međunarodne slučajeve;
1. naglašava da u demokratskim i otvorenim državama koje se temelje na vladavini prava građani imaju pravo znati za ozbiljna kršenja svojih temeljnih prava i osuditi ih, a to podrazumijeva i slučajeve u koje je upletena njihova vlada;
  2. uviđa da djelovanje zviždača ima ključnu ulogu u borbi protiv prijevara, poreznih prijevara, utaje poreza, lošeg upravljanja, povrede dužnosti, prijestupa, aktivnosti koje štete javnom interesu odnosno kriminalnih ili nezakonitih aktivnosti; napominje da je na temelju nedavnih slučajeva zviždača postalo očito da zviždači imaju ključnu ulogu u otkrivanju teških povreda temeljnih prava i zaštiti javnog interesa i održavanju odgovornosti i integriteta u javnom i privatnom sektoru; ističe da zaštita zviždača ne bi smjela biti ograničena samo na slučajeve nezakonitih aktivnosti, već bi trebala obuhvaćati sve slučajeve u kojima se otkrivaju povrede ili nepravilnosti; ističe da je postojeće zakonodavstvo o zaštiti zviždača raspršeno i da je zaštita zviždača u državama članicama nejednaka, što često negativno utječe na politike Europske unije;
  3. poziva na uspostavu zajedničke i sveobuhvatnije definicije zviždača i njihovih aktivnosti kako bi se osigurala pravna zaštita svih zviždača, uključujući one koji otkrivaju informacije s razumnim uvjerenjem da su one istinite u vrijeme kad se objavljaju, a netočne informacije daju iskreno nesvjesni pogreške;
  4. naglašava da se osobe koje nadležnim tijelima svjesno prijavljuju netočne ili obmanjujuće informacije ne bi trebale smatrati zviždačima te stoga ne bi trebale imati pravo na mjere zaštite;
  5. ističe da treba zajamčiti zaštitu od dodatne osude zbog klevete ili povrede profesionalne tajne;
  6. naglašava da bi zaštita zviždača trebala biti usklađena na razini Europske unije; mišljenja je da bi horizontalni pravni instrument EU-a, dopunjene sektorskim pravilima, koji bi pružao zaštitu za istraživačke novinare i zviždače u javnom i privatnom sektoru bio najučinkovitiji pristup za osiguravanje cijelovite i istinske zaštite zviždača; u tom pogledu ponavlja svoj poziv Komisiji da do kraja 2017. predstavi zakonodavni prijedlog kojim će se uspostaviti istinski i sveobuhvatan europski program zaštite zviždača u skladu s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti; taj prijedlog trebao bi uključivati mehanizme za poduzeća, javna tijela i neprofitne organizacije;
  7. naglašava da institucije EU-a moraju biti zainteresirane i pokazati veliku spremnost za pružanje potpore ulozi zviždača i koristi koju oni donose u ispravljanju prijestupa; podsjeća na nepostojanje praćenja i pravilnog rješavanja slučajeva povezanih sa zviždačima na toj razini; smatra da je prije donošenja direktive o zaštiti zviždača hitno na odgovarajući način provesti smjernice Komisije o zaštiti zviždača unutar institucija EU-a te potiče sve institucije i njihove agencije da uspostave jasna pravila za zaštitu zviždača te mjere protiv prakse „rotirajućih vrata”;

8. priznaje da svaka osoba koja prenosi informacije relevantnom tijelu ili koja objavi informacije o povredi na neki drugi odgovarajući način mora imati pravo na pravnu zaštitu;
9. poziva Europski revizorski sud i Ured Europskog ombudsmana da do kraja 2017. godine objave: 1.) posebna izvješća u kojima će navesti statističke podatke i jasan dosadašnji napredak ostvaren u vezi sa slučajevima zviždača u europskim institucijama, poduzećima, udrugama, organizacijama i drugim tijelima registriranim u Uniji; 2.) praćenje predmetnih institucija u vezi s otkrivenim slučajevima, a na temelju postojećih smjernica Komisije i pravila; 3.) ishod svake istrage pokrenute na temelju informacija dobivenih od zviždača; 4.) predviđene mjere za zaštitu zviždača za svaki pojedini slučaj;
10. izražava zabrinutost zbog izloženosti zviždača odmazdi u osobnom i profesionalnom životu, te zbog mogućnosti provođenja kaznenih i parničnih sudske postupaka protiv zviždača; poziva na uspostavu jasnog horizontalnog pravnog okvira koji će uključivati definicije, zaštitu od različitih oblika odmazde i oslobođenje od kaznenih i parničnih postupaka, u skladu s kriterijima koje tek treba utvrditi; ističe da bi zviždači trebali imati mogućnost informacije prijaviti povjerljivo ili anonimno kako bi se zadržala tajnost njihova identiteta, kao i mogućnost da, kad god je to u skladu s nacionalnim pravnim sustavom, podnesu zahtjev za privremenu mjeru odnosno za oslobođanje po nalogu do utvrđivanja konačnog ishoda slučaja povezanog sa zviždačem; snažno vjeruje da će se time povećati povjerenje građana u Uniju i nacionalna tijela;
11. naglašava da nikakav oblik radnog odnosa ne bi smio ograničavati nečije pravo na slobodu izražavanja i da nitko ne bi smio biti diskriminiran u slučaju ostvarivanja tog prava;
12. naglašava da se zaštita zviždača primjenjuje i u slučaju kada izražena je sumnja na kraju nije potvrđena, pod uvjetom da je osoba postupala u dobroj vjeri;
13. poziva da se na nacionalnoj i europskoj razini uspostave zakoniti, povjerljivi, sigurni i dostupni kanali za objavljivanje kako bi se olakšalo prijavljivanje informacija o prijetnjama javnom interesu nadležnim tijelima; u tom pogledu ponavlja svoj poziv za osnivanje neovisnog savjetodavnog tijela EU-a za prikupljanje i upućivanje informacija koje će uredi imati u državama članicama; u tom pogledu ističe moguću ulogu Ureda Europskog ombudsmana; naglašava da bi zviždači trebali imati slobodu informacije prijavljivati interno, na radnom mjestu, i eksterno, nadležnim tijelima; ističe da bi zviždačima koji su prvotno bili anonimni trebala biti zajamčena zaštita u slučajevima kada se odluče odreći anonimnosti i zatraže zaštitu;
14. ističe da bi tijela koja upravljaju tim kanalima trebala stručno istražiti tvrdnje zviždača i dati im detaljne informacije o pravima i odgovornostima, pružiti potporu aktivnostima zviždača protiv bilo kakve protumjere usmjерene protiv njih ili njihovih obitelji i osigurati pristup neovisnoj pravnoj pomoći, ako je potrebno i uz finansijsku pomoć, a po potrebi i psihološku pomoć i liječenje, te razmotriti zahtjeve za naknadu štete za eventualno uzinemiravanje ili gubitak trenutačne ili buduće zarade ako je šteta nastala kao odmazda zbog zaštićenog otkrivanja informacija;
15. ističe da bi u skladu s člancima 22.a, 22.b i 22.c Pravilnika o osoblju sve institucije EU-a trebale uspostaviti čvrsta i sveobuhvatna interna pravila o zaštiti zviždača;

16. poziva Komisiju da u potpunosti uzme u obzir mišljenja dionika o toj temi prikupljena tijekom javne rasprave održane u svibnju 2017. godine;
17. naglašava da su zviždači važan izvor informacija za istraživačko novinarstvo; ističe važnu ulogu medija u otkrivanju nezakonitosti ili teške povrede dužnosti, posebno kada se time krše temeljna prava građana; poziva države članice da se pobrinu za to da se pravo novinara da ne otkrivaju identitet svojih izvora stvarno i pravno zaštiti; naglašava da bi novinari trebali biti zaštićeni i u slučajevima kad su oni sami izvor informacija te da vlasti ni u jednom ni u drugom primjeru ne bi smjele pribjegavati provođenju nadzora; u tom pogledu podsjeća da se Direktiva (EU) 2016/943 o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja ne bi smjela tumačiti na način kojim se smanjuje zaštita zviždača i istraživačkih novinara; naglašava da su istraživački novinari izložena kategorija profesionalaca koja objave velikih nepravilnosti često plaća svojih radnim mjestima, slobodom ili životima, te poziva na uvođenje posebnih mjera za zaštitu istraživačkih novinara u horizontalnom pravnom instrumentu EU-a za zaštitu zviždača;
18. ističe da bi istrage u vezi s pitanjima pokrenutim dojavama zviždača trebalo provoditi neovisno i u najkraćem mogućem roku, štiteći pritom i prava pojedinaca na koje bi objavlјivanje informacija moglo utjecati; ističe da bi i zviždač i svaka osoba povezana s objavljenim informacijama trebali moći tijekom istrage iznijeti dodatne argumente i dokaze, i da bi ih trebalo obavještavati o postupanju s objavlјivanjem;
19. poziva na osnivanje neovisnog savjetodavnog odjela za upućivanja u Uredu Europskog ombudsmana koji bi mogao primati izvješća, pritužbe, prikupljati informacije i na odgovarajući način davati savjete o zaštiti zviždača;
20. poziva institucije EU-a da, u suradnji sa svim relevantnim nacionalnim tijelima, uvedu i poduzmu sve potrebne mjere za zaštitu anonimnosti i povjerljivosti svojih izvora informacija kako bi se spriječila svaka diskriminirajuća mjera ili prijetnja;
21. ističe da nevladine organizacije nisu izuzete od pokušaja nepravilnosti, prijevare, zlouporabe sredstava i drugih nepravilnosti te smatra da bi se pravila za zviždače u javnom i privatnom sektoru trebala primjenjivati i na nevladine organizacije;
22. navodi da je potrebno jasno rješenje za zviždače zaposlene u poduzećima registriranim u EU-u, ali koja posluju izvan EU-a;
23. poziva institucije EU-a da dodjeljuju europsku nagradu za zviždače kako bi se potaknula promjena percepcije o zviždačima i povezanost njihova djelovanja s temeljnim pravima te kako bi se aktivnosti zviždača uspostavile kao čin dobrog građanstva;
24. naglašava da je pravo građana da prijavljuju prijestupe prirođan nastavak prava na slobodu izražavanja i informiranja iz članka 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te da je nužno zajamčiti načela transparentnosti i integriteta i zaštitu javnog interesa;
25. naglašava potrebu da države članice poštuju preporuku Vijeća Europe o zaštiti zviždača.

## INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

<b>Datum usvajanja</b>	7.9.2017	
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: -: 0:	32 5 12
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Jan Philipp Albrecht, Martina Anderson, Monika Beňová, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Frank Engel, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Jussi Halla-aho, Monika Hohlmeier, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Eva Joly, Barbara Kudrycka, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergei Stanishev, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra	
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Andrea Bocskor, Pál Csáky, Dennis de Jong, Gérard Deprez, Andrejs Mamikins, Nuno Melo, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Elissavet Vozemberg-Vrionidi	
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.</b>	Salvatore Cicu, André Elissen, Krzysztof Hetman, Elisabeth Köstinger	

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU ČIJE SE  
MIŠLJENJE TRAŽI**

<b>32</b>	<b>+</b>
ALDE	Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Maite Pagazaurtundúa Ruiz
ECR	Jussi Halla-aho, Helga Stevens, Branislav Škripek
GUE/NGL	Martina Anderson, Cornelia Ernst, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
NI	Udo Voigt
PPE	Elisabeth Köstinger
S&D	Monika Benová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev, Josef Weidenholzer
Verts/ALE	Jan Philipp Albrecht, Eva Joly, Judith Sargentini, Bodil Valero

<b>5</b>	<b>-</b>
EFDD	Raymond Finch
ENF	André Elissen, Auke Zijlstra
PPE	Frank Engel, Traian Ungureanu

<b>12</b>	<b>0</b>
EFDD	Kristina Winberg
PPE	Andrea Boček, Salvatore Cicu, Pál Csáky, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Krzysztof Hetman, Monika Hohlmeier, Barbara Kudrycka, Nuno Melo, Roberta Metsola, Elissavet Vozemberg-Vrionidi

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani