EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.7.2024.
COM(2024) 269 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi i primjeni Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

1. UVOD

1.1. Kontekst

Direktiva (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije[1] („Direktiva”) ključan je instrument prava Unije. U njoj se utvrđuju minimalni standardi na razini EU-a kako bi se zajamčila visoka razina uravnotežene i učinkovite zaštite osoba koje prijavljuju informacije o povredama prava EU-a u ključnim područjima politike[2] u kojima takve povrede mogu naštetiti javnom interesu[3]. Osobe koje su te informacije prikupile u okviru svojih poslovnih aktivnosti i prijavile ih („zviždači”) pomažu nacionalnim i EU sustavima izvršavanja zakonodavstva u sprečavanju i borbi protiv povreda prava EU-a. Kvalitetna zaštita zviždača od osvete ključna je za poticanje prijavljivanja i jačanje učinkovitosti prava EU-a, ali i kako bi im se zajamčilo pravo na slobodu izražavanja, sadržano u članku 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

U skladu s Direktivom države članice dužne su i. zviždačima staviti na raspolaganje učinkovite kanale za povjerljivo prijavljivanje povreda pravila EU-a unutarnjim (unutar organizacije) i vanjskim kanalima (nadležnom tijelu), ii. propisno istraživati prijave zviždača i odgovoriti na njih te iii. zaštititi zviždače od osvete.

1.2. Svrha i opseg izvješća

U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive države članice morale su je prenijeti u svoje nacionalno pravo do 17. prosinca 2021. Člankom 27. stavkom 1. Direktive zahtijeva se da Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnese izvješće o provedbi i funkcioniranju te direktive.

Općenito, države članice znatno su kasnile s prenošenjem Direktive (vidjeti u nastavku). S obzirom na njezino kratko vrijeme primjene i nedostatak korisnih relevantnih informacija u trenutku njegove objave izvješće ne obuhvaća primjenu Direktive.

Ovo se izvješće temelji na nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive, o kojima su države članice obavijestile Komisiju, i na vanjskom istraživanju koje je naručila Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača. U izvješću se ocjenjuju mjere o kojima su obavijestile države članice koje su prijavile potpuno prenošenje do 17. prosinca 2023.

U izvješću se ocjenjuje usklađenost nacionalnih mjera s Direktivom, tj. jesu li odredbe Direktive u potpunosti i ispravno prenesene, te se ističu glavni utvrđeni nedostaci. Glavna su tema temeljne odredbe Direktive, koje su razvrstane u sljedeće odjeljke: materijalno i osobno područje primjene, uvjeti za zaštitu, kanali i postupci za prijavljivanje te mjere zaštite i potpore.

---

[1] SL L 305, 26.11.2019., str. 17.

[2] Na primjer, to uključuje povrede pravila o javnoj nabavi, financijskim uslugama, sprečavanju pranja novca, sigurnosti prometa i zaštiti okoliša, javnom zdravlju, zaštiti potrošača, zaštiti podataka i povrede koje utječu na financijske interese Unije ili se odnose na unutarnje tržište.

[3] Vidjeti presudu od 25. travnja 2024. u predmetu C-147/23, Komisija/Poljska, ECLI:EU:C:2024:346, točka 73.

2. STATUS PRENOŠENJA

Do roka za prenošenje Direktive (17. prosinca 2021.) samo su tri države članice donijele mjere za potpuno prenošenje i obavijestile o njima[4]. Osam država članica izvijestilo je o potpunom prenošenju 2022.[5], dok ih je trinaest to učinilo 2023.[6]

Kako bi se pobrinula za prenošenje Direktive, Komisija je u siječnju 2022. pokrenula postupke zbog povrede protiv 24 države članice koje ju nisu u potpunosti prenijele i obavijestile o mjerama za prenošenje[7]. U ožujku 2023. zbog neprenošenja Direktive i neobavješćivanja o mjerama za prenošenje šest država članica[8] uputila je Sudu Europske unije („Sud"), od kojeg je zatražila da izrekne financijske sankcije[9]. Sud je već donio presudu u jednom od tih predmeta[10]. Na datum objave ovog izvješća, osim pet predmeta koji su još u tijeku pred Sudom, u tijeku su i postupci zbog povrede protiv šest država članica[11].

S druge strane, obvezu privatnih pravnih subjekata koji imaju od 50 do 249 zaposlenih da uspostave kanale za unutarnje prijavljivanje trebalo je u nacionalno pravo prenijeti do drugog roka iz Direktive, koji je istekao 17. prosinca 2023. U siječnju 2024. Komisija je poslala službene opomene dvjema državama članicama[12] koje tu obvezu nisu prenijele do tog roka.

3. PROCJENA MJERA PRENOŠENJA

3.1 Materijalno i osobno područje primjene

3.1.1. Materijalno područje primjene

U **članku 5. točkama 1. i 2.** utvrđuju se vrste „povreda" koje se mogu prijaviti. U **članku 2.** utvrđuje se materijalno područje primjene Direktive. U **članku 3.** utvrđuje se odnos Direktive prema i. posebnim pravilima o prijavljivanju povreda utvrđenima u drugima aktima EU-a i ii. odredbama EU-a ili nacionalnog prava o zaštiti određenih vrsta informacija i kaznenom postupku. U navedenim odredbama utvrđen je predmet prijava i javnih razotkrivanja obuhvaćenih Direktivom. Njihovo pravilno prenošenje ključno je za djelotvorno postizanje cilja Direktive, tj. jačanja provedbe prava EU-a u ključnim područjima politike.

Nekoliko država članica definiciju povrede na temelju **članka 5. točke 1.** prenijelo je restriktivno, u prvom redu izostavljanjem povreda koje narušavaju cilj ili svrhu pravila obuhvaćenih materijalnim područjem primjene (tj. slučajevi zlouporabe prava). To isključuje prijavljivanje takvih slučaja, posebno u području poreznog prava trgovačkih društava.

---

[4] Malta, Portugal, Švedska.
[5] Cipar, Danska, Francuska, Hrvatska, Irska, Litva, Latvija, Rumunjska.
[6] Austrija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Italija, Finska, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Slovačka.
[7] Sve države članice osim Malte, Portugala i Švedske.
[8] Češka, Njemačka, Estonija, Luksemburg, Mađarska i Poljska.
[9] U skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.
[10] Presuda u prethodno navedenom predmetu C-147/23.
[11] Austrija, Belgija, Grčka, Litva, Nizozemska i Slovačka.
[12] Estonija i Poljska.

Nadalje, nekoliko država članica nije prenijelo ključne elemente definicije „informacije o povredama” iz **članka 5. stavka 2.**, kao što su „opravdane sumnje”, povrede koje su „vrlo izgledne” ili „pokušaji prikrivanja” povreda, čime se sužava opseg informacija koje se mogu prijaviti.

Države članice različitim su pravnim tehnikama prenijele područja politike utvrđena u i. **članku 2.** i ii. aktima EU-a navedenima u **Prilogu** Direktivi. Većina država članica u nacionalne propise o prenošenju uvrstila je sva područja iz članka 2., uključujući akte iz Priloga, i to izričitim navođenjem tih akata ili upućivanjem na Prilog. Međutim, nekoliko država članica u materijalno područje primjene nije uključilo te akte iz Priloga, uključujući pravne akte donesene nakon stupanja na snagu Direktive[13].

Neke države članice materijalno područje primjene prenijele su nepravilno jer u svojem zakonodavstvu nisu navele pravna područja iz članka 2., nego su samo uputile na Direktivu u cjelini, što ne pruža dovoljnu pravnu sigurnost. Jedna država članica u materijalno područje primjene uključila je prijavljivanje povreda u područjima obuhvaćenima Direktivom, pod uvjetom da su prijavljene radi zaštite javnog interesa.

Otprilike polovina država članica nepravilno je prenijela odredbu članka 2. koja se odnosi na definiciju povreda koje utječu na financijske interese Unije kako je navedeno u članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) ili povreda koje se odnose na unutarnje tržište kako je navedeno u članku 26. stavku 2. UFEU-a jer nije navela jasno upućivanje na pravila EU-a koja se primjenjuju u tim područjima.

Velika većina država članica proširila je područje primjene svojih nacionalnih propisa o prenošenju na područja ili akte koji nisu obuhvaćeni Direktivom[14]. Nekoliko država članica u materijalno područje primjene uključilo je sve povrede prava EU-a. Nekoliko ih je područje primjene proširilo na povrede nacionalnih pravila kojima se ne provodi pravo EU-a, ali se odnose na područja navedena u Direktivi. Otprilike polovina država članica proširila je područje primjene na dodatna posebna područja nacionalnog prava, kao što su kaznena djela korupcije ili (teška) kaznena djela i/ili prekršaji. Nekoliko država članica proširilo je područje primjene svojih nacionalnih propisa o prenošenju na posebna područja kao što su radno pravo ili zaštita zdravlja i sigurnosti na radu, a nekoliko ih je uključilo sve (ozbiljne) povrede nacionalnog prava koja mogu naštetiti javnom interesu.

U skladu s **člankom 3. stavkom 2.** Direktiva ne smije utjecati na nadležnost država članica da jamče nacionalnu sigurnost ni na njihovu ovlast da štite svoje ključne sigurnosne interese. Komisija naglašava da bi države članice trebale pronaći odgovarajuću ravnotežu između i.

---

[13] Od stupanja na snagu Direktive u njezin su Prilog dodana četiri akta: Uredba (EU) 2020/1503 o europskim pružateljima usluga skupnog financiranja, Uredba (EU) 2022/1925, tzv. Akt o digitalnim tržištima, Uredba (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoimovine, Uredba (EU) 2024/573 o fluoriranim stakleničkim plinovima i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 517/2014.

[14] Komisija dosljedno potiče države članice da pri prenošenju Direktive razmotre proširenje njezina područja primjene na druga područja te da općenito uspostave sveobuhvatan i dosljedan okvir na nacionalnoj razini. Vidjeti Komunikaciju Komisije „Jačanje zaštite zviždača na razini EU-a” od 23. travnja 2018., COM(2018) 214 final.

cilja Direktive, tj. učinkovite provedbu pravila obuhvaćenih njezinim područjem primjene (uključujući pravila kojima se uređuju mješoviti ugovori o javnoj nabavi koji uključuju obrambene ili sigurnosne aspekte) i ii. zaštite nacionalne sigurnosti. Komisija naglašava i da države članice na temelju **članka 3. stavka 3. točke (a)** moraju pronaći odgovarajuću ravnotežu između: i. cilja Direktive i ii. zaštite klasificiranih podataka od neovlaštenog pristupa.

Pitanja neusklađenosti utvrđena su u otprilike polovini država članica. Neke od njih iz područja primjene nacionalnih propisa o prenošenju u potpunosti isključuju informacije koje se odnose na nacionalnu sigurnost i/ili klasificirane podatke, čak i ako se takve informacije odnose na područja politike obuhvaćena Direktivom. U nekoliko slučajeva nije jasno jesu li prijave povreda pravila o nabavi koja se odnose na obrambene ili sigurnosne aspekte obuhvaćene relevantnim zakonodavstvom EU-a u području primjene nacionalnih propisa o prenošenju. Nekoliko država članica oslonilo se članak 3. stavak 2. kako bi iz područja primjene nacionalnih propisa o prenošenju isključilo cijele kategorije osoba, kao što su obrambeno, vojno ili obavještajno osoblje.

Izuzeće od zaštite za prijave obuhvaćene obvezom čuvanja odvjetničke tajne i medicinske privatnosti te tajnošću sudskih vijećanja (**članak 3. stavak 3. točke (b) i (c)**) nepravilno je prenijela većina država članica. Neke od njih izuzeće zbog obveze čuvanja odvjetničke tajne neopravdano su proširile izvan okvira zaštite povjerljivosti komunikacije između odvjetnika i njihovih stranaka. Drugim nacionalnim propisima o prenošenju i. izuzete su prijave koje su općenito obuhvaćene obvezom čuvanja odvjetničke tajne ili ii. izuzeće zbog tajnosti sudskih vijećanja prošireno je na sve aktivnosti sudaca ili sudske postupke općenito.

3.1.2. Osobno područje primjene

Člankom 4. želi se zajamčiti odobrenje zaštite najširem rasponu osoba koje zbog svojih poslovnih aktivnosti imaju povlašteni pristup informacijama o povredama i koje bi mogle pretrpjeti osvetu ako prijave takve informacije.

U **članku 4. stavku 1.** naveden je okvirni popis kategorija osoba koje su obuhvaćene Direktivom. Nekoliko država članica propisalo je iscrpan popis, a nekoliko ih nije prenijelo neke kategorije navedene u članku 4. stavku 1., kao što su „plaćeni ili neplaćeni vježbenici", „volonteri", „ugovaratelji" ili „dobavljači". Velika većina država članica pojam „osobe koje imaju status radnika" prenijela je bez upućivanja na članak 45. stavak 1., a pojam „osobe koje imaju položaj samozaposlenih osoba" bez upućivanja na članak 49. UFEU-a, čime ih je ograničila na njihovu definiciju u nacionalnom pravu i ugrozila ujednačenu primjenu tih autonomnih pojmova prava EU-a u svim državama članicama.

Člankom 4. stavkom 4. zaštita od osvete prema potrebi se pruža i svim drugim osobama koje nisu prijavitelji, kao što su prijaviteljevi pomagači i treće osobe povezane s prijaviteljima, a koje bi mogle pretrpjeti osvetu u radnom okruženju, kao što su kolege ili srodnici prijavitelja. Neke države članice tu su odredbu prenijele restriktivno, pa zaštitu prijaviteljevim pomagačima ili trećim osobama ne pružaju na odgovarajući način.

3.2. Uvjeti za zaštitu

U **člancima 6., 7., 10. i 15.** utvrđuju se uvjeti za zaštitu od osvete osoba koje podnose prijavu ili javno razotkrivaju informacije.

Člankom 6. stavkom 1. utvrđuju se uvjeti pod kojima prijavitelji imaju pravo na zaštitu, među ostalim da su u trenutku prijave imali opravdan razlog vjerovati u istinitost informacija. To znači da prijavitelji ne gube zaštitu ako nenamjernom pogreškom prijave netočne informacije, a njihovi motivi nisu relevantni za zaštitu. Članak 6. stavak 1. nepravilno je prenijelo nekoliko država članica čije zakonodavstvo, čini se, uzima u obzir motive osoba u svrhu zaštite.

U **članku 7. stavcima 1. i 2.** utvrđuje se načelo prema kojem prijavitelji mogu slobodno odabrati hoće li prijavu prvo podnijeti kanalima za unutarnje prijavljivanje ili izravno kanalima za vanjsko prijavljivanje. **Člankom 6. stavkom 4.** predviđa se da osobe koje povrede prijavljuju nadležnim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Unije imaju pravo na zaštitu pod istim uvjetima kao osobe koje podnose prijavu vanjskim kanalima. Nekoliko država članica pogrešno nameće obvezu da se prijava najprije podnese kanalima za unutarnje prijavljivanje ili izravno prijavljivanje kanalima za vanjsko prijavljivanje dopušta samo u posebnim okolnostima. Neke države članice nisu izričito predvidjele zaštitu osoba koje podnose prijave institucijama EU-a.

Člankom 15. Direktive utvrđuju se uvjeti za zaštitu javnih razotkrivanja.

Konkretno, u **članku 15. stavku 1. točki (b)** utvrđuju se uvjeti za izravno javno razotkrivanje, tj. bez prethodnog prijavljivanja kanalima za unutarnje i vanjsko prijavljivanje ili barem potonjima. U skladu s tom odredbom osobe moraju imati opravdan razlog vjerovati da i. povreda može predstavljati neposrednu ili očitu opasnost za javni interes ili ii. u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osvete ili su izgledi da će se povreda djelotvorno ukloniti niski. Navode se i posebne okolnosti koje čine slučajeve iz točaka i. ili ii., kao što je postojanje rizika od nepopravljive štete ili skrivanja ili uništenja dokaza.

Nekoliko država članica nije prenijelo obvezne okolnosti utvrđene u članku 15. stavku 1. točki (b), a nekoliko ih je pogrešno definiralo opasnost za javni interes ili rizik od osvete.

3.3. Kanali i postupci za prijavljivanje

3.3.1. Kanali i postupci za unutarnje prijavljivanje

Člankom 8. Direktive definiraju se pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru koji su obvezni uspostaviti kanale i postupke za unutarnje prijavljivanje. Utvrđuju se i uvjeti pod kojima treća osoba eksterno može upravljati takvih kanalima ili se oni s njom mogu dijeliti.

U skladu s **člankom 8. stavkom 3.** kanale za unutarnje prijavljivanje moraju uspostaviti svi pravni subjekti u privatnom sektoru s 50 ili više radnika. Kako bi se smanjilo njihovo opterećenje, pravni subjekti u privatnom sektoru koji imaju između 50 i 249 radnika u skladu s **člankom 8. stavkom 6.** mogu dijeliti resurse za primanje prijava i provođenje istraga. Nekoliko država članica fleksibilnost predviđenu tim stavkom nepravilno je proširilo i na veće subjekte. Točnije, korporativnim grupama omogućile su da uspostave kanale za prijavljivanje isključivo na razini grupe, što znači da su svi subjekti koji pripadaju istoj grupi

izuzeti od obveze uspostave vlastitog kanala za unutarnje prijavljivanje. To je u suprotnosti s ciljem Direktive da kanali za izvješćivanje moraju biti pristupačni i lako dostupni potencijalnim zviždačima.

U **članku 9.** utvrđuju se zahtjevi koji se primjenjuju na postupke za unutarnje prijavljivanje. Većina država članica nije pravilno prenijela neke elementi te odredbe, kao što su obveza savjesnog daljnjeg postupanja ili rok za potvrdu o primitku prijave ili organizaciju fizičkog sastanka.

3.3.2. Kanali i postupci za vanjsko prijavljivanje

U **članku 11.** utvrđuju se obveze uspostave kanala za vanjsko prijavljivanje i daljnjeg postupanja na temelju prijava.

Neke od tih obveza nepravilno su prenesene. Jedna država članica isključuje daljnje postupanje na temelju prijava o povredama počinjenima prije više od dvije godine, što je vremensko ograničenje kojim se narušava učinkovitost Direktive u smislu jačanja provedbe prava EU-a. Nekoliko država članica ne pruža potrebnu pravnu sigurnost kad je riječ o imenovanim nadležnim tijelima.

Člankom 11. stavkom 6. utvrđuju se posebne obveze za tijela koja zaprimaju prijave, ali nisu nadležna za njihovo rješavanje. Nepravilno ju je prenijela otprilike polovina država članica, koje su, na primjer, te obveze nametnule samo određenim tijelima, izostavile obvezu prosljeđivanja prijave nadležnim tijelima u razumnom roku i na siguran način ili izostavile obvezu obavješćivanja prijavitelja o takvom prosljeđivanju bez odgode.

3.3.3. Postupanje s anonimnim prijavama

U skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktiva ne utječe na ovlast država članica da odluče o tome jesu li pravni subjekti u privatnom ili javnom sektoru i nadležna tijela dužni prihvatiti anonimne prijave povreda i postupati dalje na temelju njih. Komisija naglašava da, ako države članice uvedu takvu obvezu njihova prihvaćanja, s anonimnim prijavama mora se postupati kao sa svim drugim prijavama u smislu postupovnih prava prijavitelja te obveza daljnjeg postupanja subjekata i tijela na temelju njih.

Anonimne prijave obuhvaćene su područjem primjene oko polovine nacionalnih propisa o prenošenju, a većinom od njih propisuje se obveza prihvaćanja i daljnjeg postupanja po anonimnim prijavama nadležnih tijela ili općenito svih pravnih subjekata koji upravljaju kanalima za podnošenje prijava. Međutim, u nekima su predviđena odstupanja od zahtjeva Direktive, na primjer za potvrdu primitka i povratne informacije ili za daljnje postupanje. Jedna država članica predviđa potpuno drukčiji postupak obrade anonimnih prijava i daljnje postupanje na temelju njih.

3.3.4. Dužnost povjerljivosti

Člankom 16. utvrđuju se zahtjevi za povjerljivost koji se primjenjuju na vanjsko i unutarnje prijavljivanje kako bi se zaštitio identitet prijavitelja. Osim toga, **člankom 5. točkom 8.** zahtijeva se da se pomoć prijaviteljevih pomagača smatra povjerljivom.

U skladu s **člankom 16. stavkom 1.** države članice osiguravaju da se identitet prijavitelja bez izričitog pristanka te osobe ne otkriva nikome tko nije ovlašteni član osoblja nadležan za zaprimanje prijava ili daljnje postupanje na temelju njih. **Člankom 16. stavkom 2.** utvrđuju se uvjeti za odstupanja od obveze povjerljivosti. Nekoliko država članica nepravilno je prenijelo to odstupanje, primjerice izostavljanjem upućivanja na kontekst istraga ili sudskih postupaka. Nekoliko država članica nije pravilno prenijelo zaštitne mjere kojima primjena tog odstupanja podliježe u skladu s **člankom 16. stavkom 3.**, npr. da se prijavitelj obavijesti *prije* otkrivanja njegova identiteta ili da mu nadležno tijelo šalje objašnjenje s razlozima za to otkrivanje.

Pojam „prijaviteljev pomagač" iz **članka 5. točke 8.** nekoliko država članica prenijelo je izostavivši zahtjev povjerljivosti. To utječe na povjerljivost identiteta prijavitelja i prijavljenih osoba, ali i na ulogu prijaviteljevih pomagača u postupku prijave, koji bi se mogli izjednačiti s primateljima javnih razotkrivanja.

3.4. Mjere zaštite i potpore

U **člancima od 19. do 23.** utvrđuju se mjere zaštite i potpore za osobe iz članka 4. te prijavljene osobe ili osobe na koje se odnose javna razotkrivanja.

3.4.1. Zabrana osvete

Člankom 19. od država članica zahtijeva se da zabrane svaki oblik osvete, uključujući prijetnje osvetom i pokušaje osvete, te se navodi neiscrpan, ali obvezni popis zabranjenih oblika osvete.

Nekoliko država članica izostavilo je zabranu prijetnji osvetom i pokušaja osvete, a neke su članak 19. prenijele u obliku opće zabrane osvete bez navođenja popisa iz tog članka. Među državama koje jesu uključile okvirni popis zabranjenih vrsta ponašanja otprilike ih je polovina izostavila ili nepravilno prenijela određene oblike osvete navedene u tom članku.

3.4.2. Mjere potpore

U skladu s **člankom 20.** države članice dužne su osigurati pristup mjerama potpore, što posebno uključuje: i. sveobuhvatne, neovisne i besplatne informacije i savjete, ii. učinkovitu pomoć nadležnih tijela i iii. pravnu pomoć.

Neke države članice ne jamče pristup pojedinačnim savjetima, nego samo zahtijevaju da su informacije dostupne na internetskim stranicama. U nekoliko nacionalnih propisa o prenošenju nije uključena obveza učinkovite pomoći nadležnih tijela. Nekoliko država članica ne uključuje upućivanja na primjenjivo zakonodavstvo o pravnoj pomoći, čime se stvara pravna nesigurnost.

U skladu s **člankom 20. stavkom 2.** države članice u okviru sudskog postupka prijaviteljima mogu pružati financijsku pomoć i mjere potpore. Nekoliko država članica financijsku potporu pruža pod određenim uvjetima, npr. ako se financijska situacija prijavitelja ozbiljno pogorša, a neke države članice nude i psihosocijalnu potporu.

3.4.3. Zaštita od osvete i korektivne mjere

U **članku 21.** utvrđuju se mjere za zaštitu od osvete, uključujući izuzeća od odgovornosti i prebacivanje tereta dokazivanja, kao i korektivne mjere, uključujući privremenu pomoć i naknadu štete. **Člankom 23. stavkom 2.** predviđaju se mjere za naknadu štete koju su pretrpjele prijavljene osobe.

U skladu s **člankom 21. stavkom 2.** prijavitelji se pod određenim uvjetima izuzimaju od odgovornosti za kršenje ograničenja u vezi s otkrivanjem informacija, kao što su klauzule o odanosti ili ugovori o povjerljivosti. Nekoliko država članica nepravilno je prenijelo tu odredbu jer je predvidjelo dodatne uvjete, primjerice da prijavitelj postupa u dobroj vjeri, ili zato što izuzeće od odgovornosti ne primjenjuje u nekim područjima prava ili na javna razotkrivanja.

Člankom 21. stavkom 7. prvim podstavkom utvrđuje se izuzeće od odgovornosti u sudskim postupcima zbog, među ostalim, klevete, povrede pravila o zaštiti podataka, otkrivanja poslovne tajne ili zahtjeva za naknadu štete. Većina država članica ograničila je područje primjene tog izuzeća, npr. isključivanjem i. prijaviteljevih pomagača ili trećih osoba povezanih s prijaviteljem, ii. određenih vrsta sudskih postupaka ili iii. javnih razotkrivanja. U članku 21. stavku 7. drugom podstavku navode se uvjeti za izuzeće od odgovornosti ako informacije o prijavljenim ili javno razotkrivenim povredama uključuju poslovne tajne. Nekoliko država članica nepravilno je prenijelo zahtjev da se otkrivanje poslovnih tajni mora smatrati zakonitim u skladu s primjenjivim pravom EU-a ako osoba koja je prijavila ili javno razotkrila te informacije ispunjava uvjete Direktive.

Člankom 21. stavkom 3. predviđa se izuzeće od odgovornosti za djela počinjena radi stjecanja ili pristupa informacijama koje su prijavljene ili javno objavljene, pod uvjetom da takvo stjecanje ili pristup sam po sebi ne čini kazneno djelo, tj. ako nije povezan s prijavljivanjem ili javnim razotkrivanjem ili nije potreban za otkrivanje povrede. Otprilike polovina država članica nepravilno je prenijela tu odredbu, većinom izostavljanjem zahtjeva da stjecanje ili pristup „sami po sebi" čine kazneno djelo, čime je izuzeće lišeno korisnog učinka.

U članku 21. stavku 5. utvrđuje se prebacivanje tereta dokazivanja u postupcima povezanima s osvetom protiv prijavitelja, tj. osoba koja je poduzela štetnu mjeru mora dokazati da ta mjera ni na koji način nije bila povezana s prijavom. Nekoliko država članica nepravilno je prenijelo tu odredbu, npr. tako što zahtijeva da prijavitelj dokaže zakonitost prijave ili utvrdi *prima facie* da je određena mjera poduzeta kao osveta za prijavu. Jedna država članica odredbu o prebacivanju tereta dokazivanja primjenjuje samo u razdoblju od dvije godine.

U skladu s **člankom 21. stavcima 6. i 8.**, osobe koje su pretrpjele osvetu moraju imati pristup korektivnim mjerama, uključujući privremenu pomoć, i mjerama za naknadu štete. U nekoliko nacionalnih zakona odredbe o privremenoj pomoći i naknadi nisu prenesene na odgovarajući način. Naime, u njima nema odredbe o privremenoj pomoći ili postoji pravna nesigurnost jer ne uključuju upućivanja na primjenjive opće odredbe. Osim toga, u nekoliko je slučajeva naknada ograničena na novčanu štetu, dok se nekim zakonima ne jamči dostupnost korektivnih mjera svim osobama koje imaju pravo na zaštitu.

U skladu s **člankom 23. stavkom 2.** države članice dužne su predvidjeti mjere za naknadu štete koju su pretrpjele prijavljene osobe ako su prijavitelji svjesno prijavili ili javno razotkrili lažne informacije. Otprilike polovina država članica nije pravilno prenijela tu odredbu, npr. nije navela odgovarajuća upućivanja na primjenjive zakone.

3.4.4. Sankcije

U skladu s člankom 23. stavcima 1. i 2. države članice dužne su predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za osobe koje sprečavaju ili pokušavaju spriječiti podnošenje prijave, osvećuju se ili pokreću zlonamjerne postupke protiv osoba koje imaju pravo na zaštitu, krše dužnost čuvanja povjerljivosti identiteta prijavitelja te za prijavitelje koji svjesno prijave ili javno razotkriju lažne informacije.

Nekoliko je država članica i. nejasno definiralo sankcionirano ponašanje, npr. kažnjavanjem povreda ili zlouporaba nacionalnih propisa o prenošenju općenito ili ii. uvelo sankcije koje se čine preniskima da bi se smatrale odvraćajućima. Neke države članice nisu pravilno prenijele sankcije za „pokušaje" sprečavanja podnošenja prijave ili su pojam „sprečavanje" definirale iscrpnim popisom i tako ga suzile. Sankcije za osvetu općenito su pravilno prenesene, ali postoji nekoliko pitanja usklađenosti uzrokovanih: i. nedostatkom pravne sigurnosti u pogledu toga što se smatra kažnjivim ponašanjem, ii. neučinkovito niskim novčanim kaznama ili iii. kažnjavanjem osvete samo protiv prijavitelja, ali ne i drugih kategorija iz članka 4. (kao što su prijaviteljevi pomagači). Neke države članice nisu pravilno prenijele sankcije za zlonamjerne postupke jer nisu utvrdile posebnu sankciju ili nisu navele upućivanje na drugo relevantno zakonodavstvo. Sankcije za povrede povjerljivosti u nekim su slučajevima nepravilno prenesene, npr. zbog nedostatka odgovarajućih upućivanja na primjenjivo zakonodavstvo.

4. Zaključak

Donošenjem Direktive nastojalo se olakšati prijavljivanje povreda i pružiti kvalitetnu zaštitu prijaviteljima kako bi se poboljšala provedba prava EU-a. Direktiva donosi dodanu vrijednost jer se u njoj utvrđuju jasni zajednički standardi kako bi se pronašlo rješenje za prethodno fragmentiranu i neujednačenu zaštitu u EU-u i različitim područjima politike.

Pravna sigurnost ključna je za tu svrhu. Ljudi moraju moći u potpunosti razumjeti opseg svojih prava i uvjete za zaštitu. Moraju moći donositi informirane odluke o tome hoće li i kako prijaviti ili javno razotkriti informacije bez rizika da će nešto previdjeti zbog nejasnoća ili dvosmislenosti primjenjivih pravila.

Sve države članice prenijele su glavne odredbe Direktive, npr. o uvjetima za zaštitu, o zahtjevima za uspostavu i funkcioniranje kanala za unutarnje i vanjsko prijavljivanje, o zabrani osvete te mjerama zaštite i potpore prijaviteljima. Velika većina država članica sustav zaštite iz Direktive proširila je na druga područja nacionalnog prava. Nekoliko država članica predvidjelo je dodatne mjere potpore, kao što su financijska i psihološka pomoć prijaviteljima.

Iako uvažava sve što su države članice dosad poduzele, Komisija izražava žaljenje zbog općenito vrlo kasnog prenošenja Direktive. Kako je zaključio Sud, nedonošenje odredbi potrebnih za potpuno i precizno prenošenje Direktive posebno je ozbiljan problem s obzirom

na njezinu važnost za zaštitu javnog interesa[15]. Komisija naglašava da nedostatak povjerljivih kanala za prijavljivanje i nedostatak odgovarajuće zaštite djeluju obeshrabrujuće na potencijalne zviždače, a negativni učinci znatno nadilaze samu Direktivu. Time se ugrožava učinkovita provedba svih pravnih akata EU-a koji su obuhvaćeni njezinim materijalnim područjem primjene, kao i sloboda izražavanja.

Nadalje, ovo izvješće pokazuje da je potrebno poboljšati prenošenje određenih ključnih područja Direktive, kao što su materijalno područje primjene, uvjeti za zaštitu i mjere zaštite od osvete, posebno izuzeća od odgovornosti i sankcije.

Komisija će nastaviti ocjenjivati usklađenost država članica s Direktivom i poduzet će odgovarajuće mjere za njezino potpuno i pravilno prenošenje u cijelom EU-u, među ostalim pokretanjem postupaka zbog povrede prema potrebi.

Nakon dostatnog razdoblja provedbe, a najkasnije 2026., Komisija će Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti izvješće iz članka 27. stavka 3., u kojem se procjenjuje funkcioniranje Direktive i razmatra potreba za dodatnim mjerama, uključujući izmjene radi proširenja njezina područja primjene na daljnje akte ili područja EU-a.

[15] Vidjeti prethodno navedenu presudu u predmetu C-147/23, točke 73 i 97.