EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju in uporabi Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije

1. UVOD

1.1. Ozadje

Direktiva (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije[1] (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) je ključni instrument prava Unije. Določa minimalne standarde na ravni EU, katerih cilj je zagotoviti visoko raven uravnotežene in učinkovite zaščite oseb, ki prijavijo informacije o kršitvah prava EU na ključnih področjih politike[2], na katerih lahko take kršitve povzročijo škodo za javni interes[3]. Osebe, ki so te informacije pridobile v okviru svojih delovnih dejavnosti in jih prijavijo (v nadaljnjem besedilu: žvižgači), prispevajo k nacionalnim sistemom in sistemom EU za izvrševanje. To pomaga preprečevati in obravnavati kršitve prava EU. Zagotavljanje močne zaščite žvižgačev pred povračilnimi ukrepi je ključno za spodbujanje prijav in povečanje učinkovitosti prava EU. Poleg tega je ključno za varovanje njihove svobode izražanja, določene v členu 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

V skladu z Direktivo morajo države članice zagotoviti, da: (i) imajo žvižgači na voljo učinkovite kanale za zaupno notranjo (v organizaciji) in zunanjo (pristojnemu organu) prijavo kršitev pravil EU; (ii) organizacije in pristojni organi v zvezi s prijavami žvižgačev opravijo ustrezno preiskavo in sprejmejo ustrezne ukrepe ter (iii) so žvižgači zaščiteni pred povračilnimi ukrepi.

1.2. Cilj in obseg poročila

V skladu s členom 26(1) Direktive so morale države članice Direktivo v nacionalni pravni red prenesti do 17. decembra 2021. Komisija mora v skladu s členom 27(1) Direktive Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o izvajanju in uporabi Direktive.

Na splošno je pri prenosu Direktive v državah članicah prišlo do velike zamude (glej besedilo v nadaljevanju). To poročilo zaradi kratkega obdobja uporabe Direktive ter pomanjkanja smiselnih in ustreznih informacij ob njegovi objavi ne zajema uporabe Direktive.

To poročilo temelji na nacionalnih ukrepih za prenos Direktive, o katerih so države članice uradno obvestile Komisijo, in na zunanjih raziskavah, ki jih je naročil Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike. V njem so ocenjeni ukrepi iz uradnih obvestil držav članic, ki so do 17. decembra 2023 sporočile popoln prenos.

V poročilu je ocenjena skladnost nacionalnih ukrepov z Direktivo, tj. ali so bile določbe Direktive prenesene v celoti in pravilno, poleg tega pa so izpostavljene glavne ugotovljene pomanjkljivosti. Osredotočeno je na temeljne določbe Direktive, razvrščene v naslednje oddelke: stvarno in osebno področje uporabe; pogoji za zaščito; kanali in postopki za prijavo ter zaščitni in podporni ukrepi.

---

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

[2] Te vključujejo na primer kršitve pravil o javnem naročanju, finančnih storitvah, preprečevanju pranja denarja, varnosti v prometu in varstvu okolja, kršitve pravil o javnem zdravju, varstvu potrošnikov, varstvu podatkov ter kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije ali se nanašajo na notranji trg.

[3] Glej sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, točka 73.

2. STANJE PRENOSA

Do roka za prenos Direktive (17. decembra 2021) so ukrepe za popoln prenos sprejele in o njih poslale uradno obvestilo samo tri države članice[4]. Osem držav članic je uradno obvestilo o popolnem prenosu poslalo leta 2022[5], 13 pa leta 2023[6].

Komisija je za izvršitev prenosa Direktive januarja 2022 začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper 24 držav članic, ker niso izvedle prenosa in poslale uradnega obvestila o ukrepih za popolni prenos[7]. Marca 2023 je Sodišču Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) predložila zadeve v zvezi s šestimi državami članicami[8], ker niso prenesle Direktive in niso izpolnile obveznosti uradne obvestitve o ukrepih za prenos, pri čemer je Sodišču predlagala, naj naloži finančne sankcije[9]. Sodišče je v eni od teh zadev[10] že izreklo sodbo. Na datum objave tega poročila so poleg petih zadev, ki jih Sodišče še obravnava, potekali postopki za ugotavljanje kršitev zoper šest držav članic[11].

Direktiva za obveznost zasebnih pravnih subjektov s 50–249 delavci, da vzpostavijo notranje kanale za prijavo, določa drugi rok za prenos, ki se je iztekel 17. decembra 2023. Komisija je januarja 2024 poslala uradni opomin dvema državama članicama[12], ki nista prenesli te obveznosti v navedenem roku.

3. OCENA UKREPOV ZA PRENOS

3.1 Stvarno in osebno področje uporabe

3.1.1 Stvarno področje uporabe

V **členu 5(1) in (2)** so določene vrste „kršitev“, ki se lahko prijavijo. V **členu 2** je določeno stvarno področje uporabe Direktive. V **členu 3** je določeno razmerje Direktive do (i) posebnih pravil za prijavo kršitev iz drugih aktov EU ter (ii) določb EU ali nacionalnih določb o varstvu posebnih vrst informacij in o kazenskem postopku. S temi določbami je opredeljena vsebina prijav in javnih razkritij, ki jih zajema Direktiva. Njihov pravilen prenos je ključen za zagotovitev učinkovitosti Direktive pri doseganju njenega cilja krepitve izvrševanja prava EU na ključnih področjih politike.

Več držav članic je restriktivno preneslo opredelitve kršitev na podlagi **člena 5(1)**, pri čemer so zlasti izpustile kršitve v nasprotju s predmetom ali namenom pravil, ki spadajo na stvarno področje uporabe (tj. primeri zlorabe prava). To izključuje prijavljanje takih primerov, zlasti

[4] Malta, Portugalska, Švedska.
[5] Ciper, Danska, Francija, Hrvaška, Irska, Litva, Latvija, Romunija.
[6] Avstrija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Italija, Finska, Madžarska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija in Slovaška.
[7] Vse države članice razen Malte, Portugalske in Švedske.
[8] Češko, Nemčijo, Estonijo, Luksemburgom, Madžarsko in Poljsko.
[9] V skladu s členom 258 in členom 260(3) PDEU.
[10] Zgoraj navedena sodba v zadevi C-147/23.
[11] Avstrijo, Belgijo, Grčijo, Litvo, Nizozemsko in Slovaško.
[12] Estoniji in Poljski.

na področju prava o davku od dohodkov pravnih oseb. Poleg tega več držav članic ni preneslo ključnih elementov opredelitve pojma „informacije o kršitvah“ iz **člena 5(2)**, kot so „utemeljenimi sumi“, kršitve, do katerih „bo zelo verjetno prišlo“, ali „poskusi prikrivanja“ kršitev, s čimer so zmanjšale obseg informacij, ki jih je mogoče prijaviti.

Države članice so uporabile različne pravne tehnike za prenos področij politike iz: (i) **člena 2** in (ii) aktov EU, navedenih v **Prilogi** k Direktivi. Večina držav članic je področja iz člena 2, vključno z akti iz Priloge, prenesla v zakone za prenos bodisi z izrecno ponovitvijo aktov bodisi s sklicevanjem na Prilogo. Vendar več držav članic na stvarno področje uporabe ni vključilo pravnih aktov, dodanih Prilogi, vključno s pravnimi akti, sprejetimi po začetku veljavnosti Direktive[13].

Nekatere države članice so stvarno področje uporabe nepravilno prenesle, saj v svojih zakonih niso navedle pravnih področij iz člena 2, ampak zgolj sklice na Direktivo kot celoto, s čimer niso zagotovile zadostne pravne varnosti. V eni državi članici stvarno področje uporabe zajema prijave kršitev na področjih Direktive, če so namenjene zaščiti javnega interesa.

Približno polovica držav članic je nepravilno prenesla člen 2 v zvezi z opredelitvijo kršitev, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so navedeni v členu 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ali kršitev, ki se nanašajo na notranji trg, kot je naveden v členu 26(2) PDEU, ker niso navedle jasnega sklica na pravila EU, ki se uporabljajo na teh področjih.

Velika večina držav članic je področje uporabe svojih zakonov za prenos razširila na področja ali akte, ki niso zajeti z Direktivo[14]. Nekaj jih je na stvarno področje uporabe vključilo vse kršitve prava EU. Več držav članic je področje uporabe razširilo na kršitve nacionalnih pravil, s katerimi se ne izvaja pravo EU, vendar se nanašajo na področja, navedena v Direktivi. Približno polovica jih je področje uporabe razširila na dodatna posebna področja nacionalnega prava, kot so kazniva dejanja korupcije ali (huda) kazniva dejanja in/ali prekrški. Nekaj jih je področje uporabe svojih zakonov za prenos razširilo na posebna področja, kot je delovno pravo ali zdravje in varnost pri delu. Več držav članic je vključilo vse (resne) kršitve nacionalnega prava, ki lahko škodujejo javnemu interesu.

V skladu s **členom 3(2)** Direktiva ne sme vplivati na obveznost držav članic, da zagotavljajo nacionalno varnost, ali njihovo pristojnost, da zaščitijo svoje bistvene varnostne interese. Komisija poudarja, da bi morale države članice zagotoviti ustrezno ravnotežje med: (i) ciljem Direktive, tj. učinkovito izvrševanje pravil, ki spadajo na njeno področje uporabe (vključno s pravili, ki urejajo mešana javna naročila z obrambnimi ali varnostnimi vidiki), in (ii) zaščito nacionalne varnosti. Komisija poudarja tudi, da morajo države članice v skladu s **členom 3(3),**

[13] Od začetka veljavnosti Direktive so bili Prilogi dodani štirje akti: Uredba (EU) 2020/1503 o evropskih ponudnikih storitev množičnega financiranja; Uredba (EU) 2022/1925 (akt o digitalnih trgih); Uredba (EU) 2023/1114 o trgih kriptosredstev ter Uredba (EU) 2024/573 o fluoriranih toplogrednih plinih, spremembi Direktive (EU) 2019/1937 in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 517/2014.

[14] Komisija države članice stalno spodbuja, naj pri prenosu Direktive razmislijo o razširitvi področja njene uporabe na druga področja ter na splošno zagotovijo celovit in skladen okvir na nacionalni ravni. Glej Sporočilo Komisije Krepitev zaščite žvižgačev na ravni EU z dne 23. aprila 2018 (COM(2018) 214 final).

točka (a), zagotoviti ustrezno ravnotežje med: (i) ciljem Direktive in (ii) varstvom tajnih podatkov pred nepooblaščenim dostopom.

V približno polovici držav članic so bile ugotovljene težave zaradi neskladnosti. Nekatere države članice so s področja uporabe zakonov za prenos v celoti izključile informacije, povezane z nacionalno varnostjo, in/ali tajne podatke, tudi če se take informacije nanašajo na področja politike, ki jih zajema Direktiva. V nekaterih primerih ni jasno, ali področje uporabe zakonov za prenos vključuje prijave kršitev pravil o javnem naročanju v zvezi z obrambnimi ali varnostnimi vidiki, ki jih zajema ustrezna zakonodaja EU. Nekaj držav članic je uporabilo člen 3(2), da so s področja uporabe zakonov za prenos izključile celotne kategorije oseb, kot je obrambno, vojaško ali obveščevalno osebje.

Večina držav članic je nepravilno prenesla izvzetje iz zaščite za prijave, za katere veljata poklicna skrivnost odvetnikov in zdravnikov ter tajnost sodnih posvetovanj (**člen 3(3), točki (b) in (c)**). V nekaterih od teh držav članic je bilo izvzetje za poklicno skrivnost odvetnikov neupravičeno razširjeno tako, da presega varovanje zaupnosti komunikacij med odvetniki in njihovimi strankami. Z drugimi zakoni za prenos: (i) so izvzete prijave, za katere na splošno velja obveznost varovanja poklicne skrivnosti, ali (ii) je izvzetje za tajnost sodnih posvetovanj razširjeno na vse dejavnosti sodnikov ali pravne postopke na splošno.

3.1.2 Osebno področje uporabe

Cilj **člena 4** je zagotoviti zaščito najširšemu krogu oseb, ki imajo zaradi svojih delovnih dejavnosti privilegiran dostop do informacij o kršitvah in lahko utrpijo povračilne ukrepe, če te informacije prijavijo.

Člen 4(1) vsebuje okviren seznam kategorij oseb, ki spadajo na področje uporabe Direktive. Nekaj držav članic je določilo izčrpen seznam, več pa jih ni preneslo nekaterih kategorij iz člena 4(1), kot so „plačani ali neplačani pripravniki“, „prostovoljci“, „izvajalci“ ali „dobavitelji“. Večina jih je pojma „delavci“ in „samozaposlene osebe“ preneslo brez sklica na člen 45(1) oziroma člen 49 PDEU, s čimer so ju omejile na njuno opredelitev v nacionalnem pravu in ogrozile enotno uporabo teh avtonomnih pojmov prava EU v vseh državah članicah.

V **členu 4(4)** je določena zaščita pred povračilnimi ukrepi tudi za druge osebe, ki niso prijavitelji, kot so posredniki in tretje osebe, ki so povezane s prijavitelji in bi lahko prav tako utrpele povračilne ukrepe v delovnem okolju, vključno s sorodniki in sodelavci. Nekatere države članice so restriktivno prenesle to določbo, pri čemer niso ustrezno zajele posrednikov ali tretjih oseb.

3.2. Pogoji za zaščito

V **členih 6, 7, 10 in 15** so določeni pogoji za zaščito oseb, ki podajo prijavo ali javno razkritje.

V **členu 6(1)** so določeni pogoji, pod katerimi so prijavitelji upravičeni do zaščite, med drugim, da na podlagi utemeljenih razlogov menijo, da so bile informacije ob prijavi resnične. To pomeni, da prijavitelji ne izgubijo zaščite, če so nenamerno prijavili netočne informacije, in da so njihovi motivi nepomembni. Nekaj držav članic je nepravilno preneslo člen 6(1), saj se zdi, da se v njihovih zakonih za namene zaščite upoštevajo motivi.

V **členu 7(1) in (2)** je določeno načelo, da lahko prijavitelji svobodno izbirajo, ali bodo najprej podali notranjo prijavo ali neposredno zunanjo prijavo. V skladu s **členom 6(4)** so osebe, ki prijavijo kršitve ustreznim institucijam in organom EU, upravičene do zaščite pod enakimi pogoji kot osebe, ki podajo zunanjo prijavo. Več držav članic nepravilno zahteva, da se najprej poda notranja prijava, ali dopuščajo neposredno zunanjo prijavo samo v določenih okoliščinah. Nekatere države članice niso izrecno določile zaščite oseb, ki podajo prijavo institucijam EU.

V **členu 15** Direktive so določeni pogoji za zaščito javnih razkritij.

Natančneje, v **členu 15(1), točka (b),** so določeni pogoji za neposredna javna razkritja, tj. brez predhodne notranje in zunanje ali vsaj zunanje prijave. V skladu s tem členom morajo imeti osebe utemeljene razloge za domnevo, da: (i) lahko kršitev pomeni neposredno ali očitno nevarnost za javni interes ali (ii) v primeru zunanje prijave obstaja tveganje povračilnih ukrepov ali pa je le malo možnosti, da bo kršitev ustrezno obravnavana. V istem členu so navedene tudi posebne okoliščine, ki pomenijo primere iz točke (i) ali (ii), kot so okoliščine, v katerih obstaja tveganje nepopravljive škode ali v katerih bi se dokazi lahko skrili ali uničili.

Več držav članic ni preneslo okoliščin, ki pomenijo zakonske znake iz člena 15(1), točka (b). Nekatere so nepravilno opredelile nevarnost za javni interes ali tveganje povračilnih ukrepov.

3.3. Kanali in postopki za prijavo

3.3.1. Notranji kanali in postopki za prijavo

V **členu 8** Direktive so opredeljeni pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju, ki morajo vzpostaviti kanale in postopke za notranjo prijavo. Določeni so tudi pogoji, pod katerimi se lahko taki kanali souporabljajo ali jih zunanje upravlja tretja oseba.

V skladu s **členom 8(3)** morajo notranje kanale vzpostaviti vsi pravni subjekti v zasebnem sektorju s 50 ali več delavci. V skladu s **členom 8(6)** si lahko zasebni pravni subjekti s 50–249 delavci delijo sredstva za prejemanje prijav in izvajanje preiskav, da bi se zmanjšala bremena za te subjekte. Nekatere države članice so prožnost iz člena 8(6) nepravilno razširile tudi na večje subjekte. Natančneje, skupinam podjetij so dovolile, da vzpostavijo kanale za prijavo izključno na ravni skupine, s čimer so vse subjekte, ki pripadajo isti skupini, izvzele iz obveznosti vzpostavitve lastnega notranjega kanala. To je v nasprotju s ciljem direktive, tj. zagotoviti dostopnost in bližino kanalov za potencialne žvižgače.

V **členu 9** so določene zahteve, ki se uporabljajo za postopke za notranjo prijavo. Večina držav članic ni pravilno prenesla različnih elementov te določbe, kot so obveznost skrbnega nadaljnjega ukrepanja po prijavah ali časovni okviri za potrditev prejema ali osebne sestanke.

3.3.2. Zunanji kanali in postopki

V **členu 11** so določene obveznosti glede vzpostavitve zunanjih kanalov za prijavo in nadaljnjega ukrepanja po prijavah.

Nekatere od teh obveznosti so bile nepravilno prenesene. Ena država članica izključuje nadaljnje ukrepanje po prijavah kršitev, storjenih pred več kot dvema letoma, ta časovna omejitev pa ogroža učinkovitost Direktive v zvezi s krepitvijo izvrševanja prava EU. Nekaj držav članic ne zagotavlja potrebne pravne varnosti glede tega, kateri so imenovani pristojni organi.

V **členu 11(6)** so določene posebne obveznosti za organe, ki prejemajo prijave in niso pristojni za njihovo obravnavanje. Približno polovica držav članic ga je nepravilno prenesla. To na primer velja, kadar te obveznosti uporabljajo le za nekatere organe ali so izpustile obveznost varnega posredovanja prijav pristojnim organom v razumnem času ali obveznost takojšnjega obveščanja prijavitelja.

3.3.3. Obravnavanje anonimnih prijav

V skladu s členom 6(2) Direktiva ne vpliva na pristojnost držav članic, da odločijo o tem, ali morajo pravni subjekti v zasebnem ali javnem sektorju in pristojni organi sprejeti anonimne prijave in nadalje ukrepati na podlagi teh prijav. Komisija poudarja, da če države članice naložijo tako obveznost sprejemanja anonimnih prijav, je treba te prijave obravnavati tako kot vse druge prijave v smislu procesnih pravic prijaviteljev ter obveznosti subjektov in organov glede nadaljnjega ukrepanja na podlagi teh prijav.

Anonimne prijave ureja približno polovica zakonov za prenos, pri čemer jih večina določa obveznost sprejemanja anonimnih prijav in nadaljnjega ukrepanja v zvezi z njimi za pristojne organe ali širše za vse pravne subjekte, ki upravljajo kanale za prijavo. Nekateri od njih pa določajo odstopanja od zahtev Direktive, na primer glede potrdila o prejemu in povratnih informacij ali nadaljnjega ukrepanja. Ena država članica določa popolnoma drugačen postopek za obravnavo anonimnih prijav in nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi.

3.3.4. Dolžnost varovanja zaupnosti

V **členu 16** so določene zahteve glede zaupnosti, ki se uporabljajo za zunanje in notranje prijave, da se zaščiti identiteta prijaviteljev. Enako mora biti v skladu s **členom 5(8)** vsaka pomoč, ki jo zagotovijo posredniki, zaupna.

V skladu s **členom 16(1)** morajo države članice zagotoviti, da se identiteta prijavitelja brez izrecnega soglasja te osebe ne razkrije nikomur razen pooblaščenemu osebju, pristojnemu za prejemanje prijav in nadaljnje ukrepanje po prijavah. V **členu 16(2)** so določeni pogoji za odstopanja od dolžnosti varovanja zaupnosti. Več držav članic je nepravilno preneslo to odstopanje, pri čemer so na primer izpustile sklic na preiskave ali sodne postopke. Več držav članic ni pravilno preneslo zaščitnih ukrepov, ki v skladu s **členom 16(3)** veljajo za uporabo tega odstopanja, npr. obveznost, da se prijavitelj obvesti, *preden* se razkrije njihova identiteta, ali da mu pristojni organ pošlje izjavo, v kateri so pojasnjeni razlogi za razkritje.

V zvezi s **členom 5(8)** je več držav članic pri prenosu pojma „posredniki“ izpustilo zahtevo glede zaupnosti. To vpliva na zaupnost identitete prijaviteljev in oseb, ki jih prijava zadeva. Vpliva tudi na vlogo posrednikov v postopku prijave, saj bi se lahko šteli za prejemnike javnih razkritij.

3.4. Zaščitni in podporni ukrepi

V **členih 19 do 23** so določeni zaščitni in podporni ukrepi za osebe iz člena 4 in osebe, ki jih prijave ali javna razkritja zadevajo.

3.4.1. Prepoved povračilnih ukrepov

Člen 19 določa, da morajo države članice prepovedati vsakršno obliko povračilnih ukrepov, vključno z grožnjami in poskusi povračilnih ukrepov, in vsebuje neizčrpen, vendar konstitutiven seznam prepovedanih povračilnih ukrepov.

Več držav članic je izpustilo prepoved groženj in poskusov povračilnih ukrepov. Nekaj jih je člen 19 preneslo s splošno prepovedjo povračilnih ukrepov, pri tem pa niso ponovile seznama iz tega člena. Približno polovica držav članic, ki so vključile okvirni seznam prepovedanih vrst ravnanj, je izpustila ali nepravilno prenesla nekatere oblike povračilnih ukrepov iz tega člena.

3.4.2. Podporni ukrepi

V skladu s **členom 20** morajo države članice zagotoviti dostop do podpornih ukrepov, zlasti: (i) celovitih, neodvisnih in brezplačnih informacij ter nasvetov; (ii) učinkovite pomoči pristojnih organov in (iii) pravne pomoči.

Nekatere države članice ne zagotavljajo dostopa do individualnega svetovanja, temveč zahtevajo le, da so informacije na voljo na spletnem mestu. Več zakonov za prenos ne zagotavlja učinkovite pomoči pristojnih organov. Več držav članic ni vključilo sklicev na zakonodajo o pravni pomoči, ki se uporablja, s čimer so povzročile pravno negotovost.

V skladu s **členom 20(2)** lahko države članice v okviru pravnih postopkov zagotovijo finančno pomoč in druge podporne ukrepe. Nekaj držav članic je določilo finančno podporo pod določenimi pogoji, npr. v primeru resnega poslabšanja finančnega položaja prijavitelja, v nekaterih državah članicah pa je predvidena tudi psihosocialna podpora.

3.4.3. Zaščita pred povračilnimi ukrepi in popravni ukrepi

V **členu 21** so določeni ukrepi za zaščito pred povračilnimi ukrepi, vključno z izvzetjem iz odgovornosti in obrnjenim dokaznim bremenom, ter popravni ukrepi, vključno z začasnimi ukrepi in nadomestilom. V **členu 23(2)** so določeni ukrepi za nadomestilo škode, ki so jo utrpele osebe, ki jih prijava zadeva.

V skladu s **členom 21(2)** so prijavitelji pod določenimi pogoji izvzeti iz odgovornosti za kršitve omejitev glede razkritja informacij, kot so klavzule o lojalnosti ali sporazumi o nerazkritju informacij. Več držav članic je to določbo nepravilno preneslo, pri čemer so določile dodatne pogoje, na primer zahtevo, da je prijavitelj ravnal v dobri veri, ali pa ne uporabljajo izvzetja iz odgovornosti za prijave na nekaterih področjih prava ali za javna razkritja.

V **členu 21(7),** prvi pododstavek, je določeno izvzetje iz vsakršne odgovornosti v pravnih postopkih, med drugim v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo pravil o varstvu podatkov, razkrivanjem poslovnih skrivnosti ali odškodninskimi zahtevki. Večina držav članic je omejila področje uporabe tega izvzetja, npr. z izključitvijo (i) posrednikov ali tretjih oseb, povezanih s prijaviteljem, (ii) nekaterih vrst pravnih postopkov ali (iii) javnih razkritij. V

drugem pododstavku člena 21(7) so navedeni pogoji za izvzetje iz odgovornosti, če informacije iz prijav ali javnih razkritij kršitev vključujejo poslovne skrivnosti. Več držav članic je nepravilno preneslo zahtevo, v skladu s katero je treba razkritje poslovnih skrivnosti šteti za zakonito v skladu s pravom EU, ki se uporablja, kadar oseba, ki je te informacije prijavila ali javno razkrila, izpolnjuje pogoje iz Direktive.

V **členu 21(3)** je določeno izvzetje iz odgovornosti za dejanja, storjena za pridobitev prijavljenih ali javno razkritih informacij ali dostop do njih, razen če so ta dejanja samostojna kazniva dejanja, tj. niso povezana s prijavo ali javnim razkritjem ali niso potrebna za razkritje kršitve. Približno polovica držav članic je to določbo nepravilno prenesla, pri čemer jih je večina izpustila zahtevo v zvezi s pojmom „samostojen“ in tako onemogočila učinkovitost izvzetja.

V **členu 21(5)** je določeno obrnjeno dokazno breme v postopkih v zvezi s povračilnimi ukrepi zoper prijavitelja, pri čemer mora oseba, ki je sprejela škodljivi ukrep, dokazati, da ukrep nikakor ni bil povezan s prijavo. Več držav članic je to določbo nepravilno preneslo, npr. z zahtevo, da prijavitelj dokaže zakonitost prijave ali da dokaže *prima facie*, da je bil določen ukrep sprejet kot povračilni ukrep za prijavo. V eni državi članici se obrnjeno dokazno breme uporablja le za obdobje dveh let.

V skladu s **členom 21(6) in (8)** morajo imeti osebe, ki so utrpele povračilne ukrepe, dostop do popravnih ukrepov, vključno z začasnimi ukrepi, in do ukrepov za nadomestilo škode. Določbe o začasnih ukrepih in nadomestilu niso bile ustrezno prenesene v več nacionalnih zakonov. Ti zakoni zlasti ne določajo začasnih ukrepov ali pa ustvarjajo pravno negotovost, ker ne vključujejo sklicev na splošne določbe, ki se uporabljajo. Poleg tega je v nekaj primerih nadomestilo omejeno na denarno škodo, nekateri zakoni pa ne zagotavljajo, da so popravni ukrepi na voljo vsem osebam, upravičenim do zaščite.

V skladu s **členom 23(2)** morajo države članice zagotoviti ukrepe za nadomestilo škode, ki so jo utrpele osebe, ki jih prijava zadeva, kadar so prijavitelji zavestno prijavili ali javno razkrili lažne informacije. Približno polovica držav članic te določbe ni ustrezno prenesla, pri čemer na primer niso vključile ustreznih sklicev na zakone, ki se uporabljajo.

3.4.4. Kazni

V skladu s **členom 23(1) in (2)** morajo države članice določiti učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za osebe, ki ovirajo ali poskušajo ovirati prijave; uvedejo povračilne ukrepe ali zlonamerne postopke proti osebam, upravičenim do zaščite; kršijo dolžnost ohranjanja zaupnosti identitete prijaviteljev, in za osebe, ki zavestno prijavijo ali javno razkrijejo lažne informacije.

Več držav članic je: (i) je ravnanje, ki se sankcionira, opredelilo nejasno, npr. s kaznovanjem kršitev ali zlorab nacionalnega zakona za prenos na splošno, ali (ii) uvedlo kazni, ki se zdijo prenizke, da bi se štele za odvračilne. Nekaj držav članic ni pravilno preneslo kazni za „poskuse“ oviranja prijav ali pa so pojem „oviranje“ opredelile z izčrpnim seznamom in ga tako zožile. Kazni za povračilne ukrepe so bile na splošno pravilno prenesene, pri čemer je nekaj težav v zvezi s skladnostjo posledica: (i) pomanjkanja pravne varnosti glede tega, kaj je ravnanje, ki ga je mogoče sankcionirati, (ii) neučinkovito nizkih glob ali (iii) kaznovanja

povračilnih ukrepov samo proti prijaviteljem in ne proti drugim kategorijam iz člena 4 (kot so posredniki). Več držav članic ni pravilno preneslo kazni za zlonamerne postopke, saj niso določile posebne kazni ali niso vključile sklica na drugo ustrezno zakonodajo. V nekaterih primerih so bile nepravilno prenesene kazni za kršitve zaupnosti, npr. zaradi neobstoja ustreznih sklicev na zakonodajo, ki se uporablja.

4. ZAKLJUČEK

Direktiva je bila sprejeta, da bi se z olajšanjem prijav kršitev in zagotovitvijo zanesljive zaščite prijaviteljev izboljšalo izvrševanje prava EU. Direktiva določa jasne skupne standarde, s katerimi se obravnava prejšnje stanje razdrobljene in neenotne zaščite v EU in na različnih področjih politike, ter tako zagotavlja dodano vrednost.

Pri tem je ključno zagotavljanje pravne varnosti. Ljudje morajo biti sposobni v celoti razumeti obseg svojih pravic in pogoje za zaščito. Imeti morajo možnost, da sprejmejo informirano odločitev o tem, ali in kako naj podajo prijavo ali javno razkritje, brez tveganja, da bi bili zaradi nejasnosti ali dvoumnosti pravil, ki se uporabljajo, spregledani.

Vse države članice so prenesle glavne določbe Direktive, npr. o pogojih za zaščito, zahtevah za vzpostavitev in upravljanje notranjih in zunanjih kanalov za prijavo, prepovedi povračilnih ukrepov ter ukrepih za zaščito prijaviteljev in njihovo podporo. Velika večina držav članic je ureditev zaščite iz Direktive razširila na druga področja nacionalnega prava. Več držav članic je določilo dodatne podporne ukrepe, kot sta finančna in psihološka pomoč prijaviteljem.

Komisija priznava dosedanja prizadevanja držav članic, vendar obžaluje, da je bila Direktiva na splošno prenesena zelo pozno. Kot je priznalo Sodišče, je nesprejetje določb, potrebnih za zagotovitev popolnega in natančnega prenosa Direktive, še posebej resno glede na njen pomen za zaščito javnega interesa[15]. Komisija poudarja, da ima neobstoj zaupnih kanalov za prijavo in ustrezne zaščite negativen učinek na potencialne žvižgače in negativne posledice, ki močno presegajo samo Direktivo. Ogroža učinkovito izvrševanje vseh pravnih aktov EU, ki spadajo na stvarno področje uporabe Direktive, in svobodo izražanja.

Poleg tega to poročilo kaže, da je treba izboljšati prenos Direktive v zvezi z nekaterimi ključnimi področji, kot so stvarno področje uporabe, pogoji za zaščito in ukrepi za zaščito pred povračilnim ukrepom, zlasti izvzetja iz odgovornosti in kazni.

Komisija bo še naprej ocenjevala izpolnjevanje obveznosti držav članic v skladu z Direktivo in sprejemala ustrezne ukrepe za zagotovitev njenega popolnega in pravilnega prenosa po vsej EU, po potrebi tudi z uvedbo postopkov za ugotavljanje kršitev.

Komisija bo po zadostnem obdobju izvajanja in najpozneje do leta 2026 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo iz člena 27(3), v katerem bo ocenila delovanje Direktive in preučila potrebo po dodatnih ukrepih, vključno s spremembami za razširitev njenega področja uporabe na druge akte EU ali področja.

[15] Glej zgoraj navedeno sodbo v zadevi C-147/23, točki 73 in 97.