EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 3.7.2024.
COM(2024) 269 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par to, kā tiek īstenota un piemērota Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2019/1937 (2019. gada 23. oktobris) par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem

1. IEVADS

1.1. Konteksts

Direktīva (ES) 2019/1937 par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem [1] ("direktīva") ir būtisks Savienības tiesību instruments. Tajā ES līmenī ir noteikti minimālie standarti, kuru mērķis ir garantēt augsta līmeņa līdzsvarotu un efektīvu aizsardzību personām, kas ziņo par ES tiesību aktu pārkāpumiem galvenajās politikas jomās[2], kurās šādi pārkāpumi var radīt kaitējumu sabiedrības interesēm[3]. Personas, kas ieguvušas šādu informāciju, veicot savas ar darbu saistītās aktivitātes, un ziņo par to ("trauksmes cēlēji"), papildina valstu un ES izpildes sistēmas. Tas palīdz reaģēt uz ES tiesību aktu pārkāpumiem un novērst tos. Lai veicinātu ziņošanu un stiprinātu ES tiesību aktu efektivitāti, ir būtiski nodrošināt trauksmes cēlējiem stingru aizsardzību pret represijām. Šādas aizsardzības nodrošināšana trauksmes cēlējiem ir arī būtiska, lai aizsargātu viņu vārda brīvību, kas nostiprināta Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pantā.

Direktīvā noteikts, ka dalībvalstīm ir jānodrošina, ka: i) trauksmes cēlēju rīcībā ir efektīvi kanāli, ko izmantot, lai konfidenciāli ziņotu par ES noteikumu pārkāpumiem gan iekšēji (organizācijas līmenī), gan ārēji (kompetentai iestādei), ii) organizācijas un kompetentās iestādes pienācīgi izmeklē trauksmes cēlēju ziņojumus un uz tiem reaģē un ka iii) trauksmes cēlēji ir aizsargāti pret represijām.

1.2. Ziņojuma mērķis un tvērums

Saskaņā ar direktīvas 26. panta 1. punktu dalībvalstīm direktīva bija jātransponē valsts tiesību sistēmā līdz 2021. gada 17. decembrim. Direktīvas 27. panta 1. punktā ir noteikts, ka Komisija iesniedz ziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par tās īstenošanu un piemērošanu.

Kopumā direktīvas transponēšana dalībvalstīs ievērojami aizkavējās (sk. turpmāk). Ņemot vērā direktīvas īso piemērošanas laiku un to, ka šā ziņojuma publicēšanas laikā nebija būtiskas informācijas, šajā ziņojumā nav aplūkota direktīvas piemērošana.

Šā ziņojuma pamatā ir valstu pasākumi, ar kuriem transponē direktīvu un kurus dalībvalstis ir paziņojušas Komisijai, un ārējais pētījums, ko pasūtījis Tiesiskuma un patērētāju ģenerāldirektorāts. Tajā novērtēti pasākumi, par kuriem paziņojušas dalībvalstis, kas līdz 2023. gada 17. decembrim bija paziņojušas par pilnīgu transponēšanu.

Ziņojumā novērtēta valsts pasākumu atbilstība direktīvai, t. i., vai direktīvas noteikumi ir transponēti pilnībā un pareizi, un uzsvērti galvenie konstatētie trūkumi. Tajā galvenā uzmanība pievērsta direktīvas pamatnoteikumiem, kas sagrupēti šādās iedaļās: materiālā

---

[1] (OV L 305, 26.11.2019., 17. lpp.)

[2] Piemēram, tie ietver publiskā iepirkuma, finanšu pakalpojumu, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas, transporta drošības un vides aizsardzības noteikumu pārkāpumus, sabiedrības veselības aizsardzības, patērētāju aizsardzības un datu aizsardzības noteikumu pārkāpumus un pārkāpumus, kas ietekmē Savienības finanšu intereses vai ir saistīti ar iekšējo tirgu.

[3] Sk. spriedumu, 2024. gada 25. aprīlis, C-147/23, Komisija/Polija, ECLI:EU:C:2024:346, 73. punkts.

darbības joma un darbības joma attiecībā uz personām, aizsardzības nosacījumi, ziņošanas kanāli un procedūras un aizsardzības un atbalsta pasākumi.

2. TRANSPONĒŠANAS STATUSS

Līdz direktīvas transponēšanas termiņam (2021. gada 17. decembris) tikai trīs dalībvalstis bija pieņēmušas pilnīgas transponēšanas pasākumus un paziņojušas par tiem[4]. Astoņas dalībvalstis par pilnīgu transponēšanu paziņoja 2022. gadā[5] un 13 dalībvalstis — 2023. gadā[6].

Lai panāktu direktīvas transponēšanu, Komisija 2022. gada janvārī sāka pārkāpuma procedūru pret 24 dalībvalstīm par to, ka tās nav veikušas transponēšanu un paziņojušas par pilnīgiem transponēšanas pasākumiem[7]. Komisija 2023. gada martā vērsās Eiropas Savienības Tiesā ("Tiesa") pret sešām dalībvalstīm[8] par direktīvas netransponēšanu un transponēšanas pasākumu nepaziņošanu, lūdzot Tiesu piemērot finansiālas sankcijas[9]. Tiesa jau ir pasludinājusi spriedumu vienā no šīm lietām[10]. No šā ziņojuma publicēšanas dienas saistībā ar piecām lietām, kas vēl tiek izskatītas Tiesā, pienākumu neizpildes procedūras turpinās attiecībā uz sešām dalībvalstīm[11].

Konkrēti attiecībā uz pienākumu privātām juridiskām personām ar 50–249 darba ņēmējiem izveidot iekšējos ziņošanas kanālus direktīvā ir paredzēts otrs transponēšanas termiņš, kas beidzās 2023. gada 17. decembrī. Komisija 2024. gada janvārī nosūtīja oficiāla paziņojuma vēstules tām divām dalībvalstīm[12], kas līdz minētajam termiņam nebija izpildījušas šo transponēšanas pienākumu.

3. TRANSPONĒŠANAS PASĀKUMU NOVĒRTĒJUMS

3.1 Materiālā darbības joma un darbības joma attiecībā uz personām

3.1.1 Materiālā darbības joma

Direktīvas **5. panta 1. un 2. punktā** ir noteikti "pārkāpumu" veidi, par kuriem var ziņot. Direktīvas **2. pantā** ir noteikta tās materiālā darbības joma. Direktīvas **3. pantā** ir noteikta tās saistība ar: i) īpašiem noteikumiem, kas par pārkāpumu ziņošanu paredzēti citos ES tiesību aktos, un ii) ES vai valstu noteikumiem par konkrētu informācijas veidu aizsardzību un kriminālprocesa noteikumiem. Minētie noteikumi nosaka tādu ziņojumu un informācijas publiskošanas priekšmetu, uz ko attiecas direktīva. Ir svarīgi tos pareizi transponēt, lai

[4] Malta, Portugāle, Zviedrija.
[5] Kipra, Dānija, Francija, Horvātija, Īrija, Lietuva, Latvija, Rumānija.
[6] Austrija, Bulgārija, Čehija, Vācija, Grieķija, Spānija, Itālija, Somija, Ungārija, Luksemburga, Nīderlande, Slovēnija, Slovākija.
[7] Visas dalībvalstis, izņemot Maltu, Portugāli un Zviedriju.
[8] Čehija, Vācija, Igaunija, Luksemburga, Ungārija un Polija.
[9] Saskaņā ar LESD 258. pantu un 260. panta 3. punktu.
[10] Iepriekš minētais spriedums lietā C-147/23.
[11] Austrija, Beļģija, Grieķija, Lietuva, Nīderlande un Slovākija.
[12] Igaunija un Polija.

nodrošinātu, ka direktīva rezultatīvi sasniedz savu mērķi — stiprināt ES tiesību aktu izpildi galvenajās politikas jomās.

Vairākas dalībvalstis ir šauri transponējušas pārkāpumu definīciju, kas norādīta **5. panta 1. punktā**, jo īpaši izlaižot pārkāpumus, kas vēršas pret to noteikumu priekšmetu vai nolūku, kuri ietilpst materiālajā darbības jomā (t. i., tiesību aktu ļaunprātīgas izmantošanas gadījumi). Tas izslēdz ziņošanu par minētajiem gadījumiem, jo īpaši uzņēmumu ienākuma nodokļa tiesību akta jomā. Turklāt vairākas dalībvalstis nav transponējušas **5. panta 2. punktā** ietvertās "informācijas par pārkāpumiem" definīcijas galvenos elementus, piemēram, "saprātīgas aizdomas", pārkāpumi, kas "ļoti iespējams, var notikt" vai "mēģinājumi slēpt" pārkāpumus, tādējādi sašaurinot ziņojamās informācijas apmēru.

Dažādās dalībvalstīs atšķiras juridiskie mehānismi, ko izmanto, lai transponētu politikas jomas, kura noteiktas: i) **2. pantā** un ii) direktīvas **pielikumā** uzskaitītajos ES tiesību aktos. Lielākā daļa dalībvalstu savos transponēšanas tiesību aktos ir atspoguļojušas 2. pantā minētās jomas, tai skaitā pielikumā minētos tiesību aktus, vai nu skaidri atkārtojot tiesību aktus, vai arī atsaucoties uz pielikumu. Tomēr vairākas dalībvalstis materiālajā darbības jomā nav iekļāvušas pielikumā norādītos tiesību aktus, tai skaitā tiesību aktus, kas pieņemti pēc direktīvas stāšanās spēkā[13].

Dažas dalībvalstis ir nepareizi transponējušas materiālo darbības jomu, jo to tiesību aktos nav uzskaitītas 2. pantā noteiktās tiesību jomas, bet ir tikai atsauces uz direktīvu kopumā, kas nenodrošina pietiekamu juridisko noteiktību. Vienā dalībvalstī materiālā darbības joma aptver ziņojumus par pārkāpumiem direktīvas jomās ar nosacījumu, ka tie tiek sagatavoti sabiedrības interešu aizsardzības nolūkā.

Aptuveni puse dalībvalstu ir nepareizi transponējušas 2. pantu saistībā ar definīcijām, kas attiecas uz pārkāpumiem, kuri apdraud Savienības finanšu intereses, kā minēts Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 325. pantā, vai pārkāpumiem, kuri attiecas uz iekšējo tirgu, kā minēts LESD 26. panta 2. punktā, jo tajās nebija skaidras atsauces uz šajās jomās piemērojamiem ES noteikumiem.

Lielākā daļa dalībvalstu ir paplašinājusi savu transponēšanas tiesību aktu darbības jomu, attiecinot to arī uz jomām vai tiesību aktiem, uz kuriem direktīva neattiecas[14]. Dažas dalībvalstis materiālajā darbības jomā ir iekļāvušas visus ES tiesību aktu pārkāpumus. Vairākas dalībvalstis ir paplašinājušas darbības jomu, attiecinot to arī uz to valsts noteikumu pārkāpumiem, ar kuriem netiek īstenoti ES tiesību akti, bet kuri attiecas uz direktīvā uzskaitītajām jomām. Aptuveni puse dalībvalstu ir paplašinājušas darbības jomu, attiecinot to

[13] Kopš direktīvas stāšanās spēkā tās pielikumā ir pievienoti četri tiesību akti: Regula (ES) 2020/1503 par Eiropas kolektīvās finansēšanas pakalpojumu sniedzējiem, Regula (ES) 2022/1925 par Digitālo tirgu aktu, Regula (ES) 2023/1114 par kriptoaktīvu tirgiem, Regula (ES) 2024/573 par fluorētajām siltumnīcefekta gāzēm, ar kuru groza Direktīvu (ES) 2019/1937 un atceļ Regulu (ES) Nr. 517/2014.

[14] Komisija ir konsekventi mudinājusi dalībvalstis, tām transponējot direktīvu, apsvērt iespēju paplašināt tās piemērošanas jomu, ietverot citas jomas, un vispārīgāk — nodrošināt visaptverošu un vienotu sistēmu valsts līmenī. Sk. Komisijas paziņojumu "Trauksmes cēlēju aizsardzības stiprināšana ES līmenī", 23.4.2018., COM(2018) 214 final.

arī uz citām konkrētām valsts tiesību aktu jomām, piemēram, korupcijas nodarījumiem vai (smagiem) noziedzīgiem nodarījumiem un/vai administratīviem pārkāpumiem. Dažas dalībvalstis ir paplašinājušas savu transponēšanas tiesību aktu darbības jomu, iekļaujot tādas konkrētas jomas kā darba tiesības vai darba aizsardzība. Vairākas dalībvalstis ir iekļāvušas visus (nopietnos) valsts tiesību aktu pārkāpumus, kas var kaitēt sabiedrības interesēm.

Saskaņā ar **3. panta 2. punktu** direktīva nedrīkst ietekmēt dalībvalstu pienākumu nodrošināt valsts drošību vai to pilnvaras aizsargāt savas būtiskās drošības intereses. Komisija uzsver, ka dalībvalstīm būtu jāatrod pienācīgs līdzsvars starp: i) direktīvas mērķi, t. i., tās darbības jomā ietilpstošo noteikumu (tai skaitā noteikumu, kuri reglamentē jauktus publiskā iepirkuma līgumus, kas saistīti ar aizsardzības vai drošības aspektiem) efektīvu izpildi un ii) valsts drošības aizsardzību. Komisija arī uzsver, ka **3. panta 3. punkta a) apakšpunktā** ir noteikts, ka dalībvalstīm ir jāatrod atbilstošs līdzsvars starp: i) direktīvas mērķi un ii) klasificētas informācijas aizsardzību pret neatļautu piekļuvi.

Neatbilstības problēmas ir konstatētas aptuveni pusē dalībvalstu. Dažas valstis no transponēšanas tiesību aktu darbības jomas ir pilnībā izslēgušas informāciju, kas saistīta ar valsts drošību un/vai klasificētu informāciju, pat ja šāda informācija attiecas uz politikas jomām, uz kurām attiecas direktīva. Dažos gadījumos nav skaidrs, vai ziņojumi par iepirkuma noteikumu pārkāpumiem saistībā ar aizsardzības vai drošības aspektiem, uz kuriem attiecas attiecīgie ES tiesību akti, ietilpst transponēšanas tiesību aktu darbības jomā. Dažas dalībvalstis ir paļāvušās uz 3. panta 2. punktu, lai no transponēšanas tiesību aktu darbības jomas izslēgtu veselas personu kategorijas, piemēram, aizsardzības, militāro vai izlūkošanas personālu.

Lielākajā daļā dalībvalstu ir nepareizi transponēts izņēmums attiecībā uz ziņojumiem, uz kuriem attiecas advokāta un klienta un ārsta un pacienta saziņas konfidencialitātes aizsardzība un tiesas apspriežu slepenība (**3. panta 3. punkta b) apakšpunkts un 3. panta 3. punkta c) apakšpunkts**). Dažās no šīm dalībvalstīm atbrīvojums attiecībā uz advokāta un klienta saziņas konfidencialitāti ir nepamatoti paplašināts, pārsniedzot advokātu un viņu klientu saziņas konfidencialitātes aizsardzību. Citos transponēšanas tiesību aktos: i) ir paredzēts atbrīvojums ziņojumiem, uz kuriem vispārīgi attiecas pienākums glabāt dienesta noslēpumu, vai ii) ir paplašināts atbrīvojums attiecībā uz tiesas apspriežu slepenību, attiecinot to uz visām tiesnešu darbībām vai tiesvedību plašākā nozīmē.

3.1.2 Darbības joma attiecībā uz personām

Direktīvas **4. panta** mērķis ir nodrošināt, ka aizsardzība tiek piešķirta pēc iespējas plašākam tādu personu lokam, kurām ar savu darbu saistītu aktivitāšu dēļ ir priviliģēta piekļuve informācijai par pārkāpumiem un pret kurām varētu vērst represijas par šo pārkāpumu paziņošanu.

Direktīvas **4. panta 1. punktā** ir indikatīvs to personu kategoriju saraksts, uz kurām attiecas direktīva. Dažas dalībvalstis sniedza izsmeļošu sarakstu, savukārt vairākas dalībvalstis nav transponējušas dažas 4. panta 1. punktā uzskaitītās kategorijas, piemēram, "atalgoti vai neatalgoti praktikanti", "brīvprātīgie", "darbuzņēmēji" vai "piegādātāji". Lielākā daļa dalībvalstu jēdzienus "darba ņēmēji" un "pašnodarbinātās personas" ir transponējušas bez atsaucēm attiecīgi uz LESD 45. panta 1. punktu un 49. pantu, tādējādi ierobežojot šos

jēdzienus līdz to valsts tiesību aktos norādītai definīcijai un apdraudot šo autonomo ES tiesību jēdzienu vienveidīgu piemērošanu dalībvalstīs.

Direktīvas **4. panta 4. punktā** ir paredzēta arī aizsardzība pret represijām citām personām, kas nav ziņojošās personas, piemēram, atbalstītājiem un trešām personām, kas saistītas ar ziņojošām personām un kas riskē, ka varētu ciest no represijām ar darbu saistītā kontekstā, piemēram, ziņojošo personu kolēģi vai radinieki. Šis noteikums dažās dalībvalstīs ir transponēts šauri, un tas pienācīgi neaptver atbalstītājus vai trešās personas.

3.2. Aizsardzības nosacījumi

Direktīvas **6., 7., 10. un 15. pantā** ir izklāstīti nosacījumi to personu aizsardzībai pret represijām, kuras sniedz ziņojumu vai publisko informāciju.

Direktīvas **6. panta 1. punktā** ir izklāstīti nosacījumi, kuriem ziņojošām personām jāatbilst, lai tās kvalificētos aizsardzībai, ietverot to, ka tām ir jābūt saprātīgiem iemesliem domāt, ka paziņotā informācija par pārkāpumiem ziņošanas laikā bija patiesa. Tas nozīmē, ka ziņojošās personas nezaudē aizsardzību, ja tās cilvēcīgas kļūdas dēļ ir ziņojušas neprecīzu informāciju, un ka to motīvi nav svarīgi. Dažas dalībvalstis, kuru tiesību aktos, šķiet, aizsardzības noteikšanas nolūkā ir ņemti vērā personu motīvi, ir nepareizi transponējušas 6. panta 1. punktu.

Direktīvas **7. panta 1. un 2. punktā** ir noteikts princips, ka ziņojošās personas var brīvi izvēlēties, vai vispirms ziņot iekšēji vai uzreiz ziņot ārēji. Direktīvas **6. panta 4. punktā** ir noteikts, ka personas, kas ziņo attiecīgajām Eiropas Savienības iestādēm un struktūrām, kvalificējas šajā direktīvā paredzētajai aizsardzībai saskaņā ar tādiem pašiem nosacījumiem kā personas, kuras ziņojušas ārēji. Vairākas dalībvalstis ir nepareizi noteikušas, ka vispirms jāziņo iekšēji vai ka uzreiz veikta ārēja ziņošana ir atļauta tikai īpašos apstākļos. Dažas dalībvalstis nav skaidri paredzējušas to personu aizsardzību, kuras ziņo ES iestādēm.

Direktīvas **15. pantā** ir izklāstīti nosacījumi aizsardzībai informācijas publiskošanas gadījumā.

Konkrētāk, **15. panta 1. punkta b) apakšpunktā** ir paredzēti nosacījumi saistībā ar uzreiz veiktu informācijas publiskošanu, t. i., kad netiek vispirms ziņots iekšēji un ārēji, vai uzreiz ārēji. Tajā ir noteikts, ka personām ir jābūt pamatotam iemeslam uzskatīt, ka: i) pārkāpums var būt nenovēršams vai nepārprotams sabiedrības interešu apdraudējums vai ii) ārējas ziņošanas gadījumā pastāv represiju risks vai ir mazas izredzes, ka pārkāpums tiks efektīvi novērsts. Tajā ir uzskaitīti arī īpaši apstākļi, kas veido gadījumus, uz kuriem attiecas i) vai ii) punkts, piemēram, apstākļi, kuros pastāv nenovēršama kaitējuma risks vai kad pierādījumi var tikt slēpti vai iznīcināti.

Vairākas dalībvalstis nav transponējušas 15. panta 1. punkta b) apakšpunktā izklāstītos konstitutīvos apstākļus. Dažas valstis ir nepareizi definējušas sabiedrības interešu apdraudējuma situāciju vai represiju risku.

3.3. Ziņošanas kanāli un procedūras

3.3.1. Iekšējie ziņošanas kanāli un procedūras

Direktīvas **8. pantā** ir noteikts, ka privāto un publisko tiesību juridiskajām personām jāizveido kanāli un procedūras iekšējai ziņošanai. Tajā ir arī izklāstīti nosacījumi, saskaņā ar kuriem trešā persona šādus kanālus var izmantot kopīgi vai izmantot ārēji.

Direktīvas **8. panta 3. punktā** ir noteikts, ka visām privāto tiesību juridiskajām personām, kurās ir 50 vai vairāk darba ņēmēju, ir jāizveido iekšējie kanāli. Direktīvas **8. panta 6. punkts** ļauj privāto tiesību juridiskajām personām, kurās ir 50 līdz 249 darba ņēmēji, kopīgi izmantot resursus ziņojumu saņemšanai un izmeklēšanu veikšanai, lai mazinātu slogu šīm personām. Dažas dalībvalstis ir nepareizi paplašinājušas 8. panta 6. punktā paredzēto elastību, attiecinot to arī uz lielākām personām. Konkrētāk, tās ir atļāvušas korporatīvajām grupām izveidot ziņošanas kanālus tikai grupas līmenī, tādējādi atbrīvojot visas personas, kas pieder pie vienas grupas, no pienākuma izveidot savu iekšējo kanālu. Tas ir pretrunā direktīvas mērķim nodrošināt potenciālajiem trauksmes cēlējiem kanālu pieejamību un tuvumu.

Direktīvas **9. pantā** ir noteiktas prasības, kas attiecas uz iekšējām ziņošanas procedūrām. Lielākajā daļā dalībvalstu nav pareizi transponēti dažādi šā noteikuma elementi, piemēram, pienākums rūpīgi sekot līdzi ziņojumiem vai termiņi apstiprinājumam par ziņojuma saņemšanu, vai par tikšanos klātienē.

3.3.2. Ārējie kanāli un procedūras

Direktīvas **11. pantā** ir noteikti pienākumi izveidot ārējos ziņošanas kanālus un veikt turpmākus pasākumus pēc ziņojumiem.

Daži no šiem pienākumiem ir transponēti nepareizi. Viena dalībvalsts izslēdz turpmākus pasākumus pēc ziņojumiem par pārkāpumiem, kas izdarīti vairāk nekā divus gadus iepriekš, un šis laika ierobežojums mazina direktīvas efektivitāti ES tiesību aktu izpildes stiprināšanas ziņā. Dažas dalībvalstis nenodrošina vajadzīgo juridisko noteiktību attiecībā uz to, kuras ir izraudzītās kompetentās iestādes.

Direktīvas **11. panta 6. punktā** ir noteikti konkrēti pienākumi iestādēm, kas saņem ziņojumus, bet nav kompetentas reaģēt uz to. Aptuveni puse dalībvalstu to ir nepareizi transponējušas. Tas ir, piemēram, šādos gadījumos: kad tās uzliek šos pienākumus tikai konkrētām iestādēm, kad tās nav noteikušas pienākumu saprātīgā termiņā un drošā veidā pārsūtīt ziņojumus kompetentajām iestādēm vai arī kad nav noteikts pienākums nekavējoties informēt ziņojošo personu.

3.3.3. Anonīmu ziņojumu apstrāde

Saskaņā ar 6. panta 2. punktu direktīva neietekmē dalībvalstu pilnvaras lemt par to, vai privāto vai publisko tiesību juridiskajām personām un kompetentajām iestādām jāpieņem anonīmi ziņojumi un jāveic turpmāki pasākumi saistībā ar tiem. Komisija uzsver, ka gadījumā, ja dalībvalstis uzliek šādu pienākumu pieņemt anonīmus ziņojumus, šie ziņojumi jāapstrādā tāpat kā ar visi pārējie ziņojumi, ievērojot ziņojošo personu procesuālās tiesības un pildot personām un iestādēm noteiktos pienākumus veikt turpmākus pasākumus saistībā ar šiem ziņojumiem.

Aptuveni puse transponēšanas tiesību aktu reglamentē anonīmus ziņojumus, un lielākā daļa no tiem uzliek pienākumu pieņemt anonīmus ziņojumus kompetentajām iestādēm vai, plašākā nozīmē, visām juridiskajām personām, kas izmanto ziņošanas kanālus, un veikt turpmākus pasākumus saistībā ar tiem. Tomēr daži no tiem paredz atkāpes no direktīvas prasībām, piemēram, attiecībā uz saņemšanas apstiprinājumu un atgriezenisko saiti vai turpmākiem pasākumiem. Viena dalībvalsts paredz pilnīgi atšķirīgu procedūru anonīmu ziņojumu apstrādei un ar tiem saistītiem turpmākiem pasākumiem.

3.3.4. Konfidencialitātes pienākums

Direktīvas **16. pantā** ir noteiktas konfidencialitātes prasības, kas piemērojamas gan ārējai, gan iekšējai ziņošanai, lai aizsargātu ziņojošo personu identitāti. Tāpat **5. panta 8. punktā** ir noteikts, ka atbalstītāju sniegtajai palīdzībai ir jābūt konfidenciālai.

Direktīvas **16. panta 1. punktā** ir noteikts pienākums dalībvalstīm nodrošināt, ka ziņojošās personas identitāti bez šīs personas nepārprotamas piekrišanas neizpauž nevienam, izņemot pilnvarotus darbiniekus, kuru kompetencē ir ziņojumu saņemšana un turpmākie pasākumi saistībā ar ziņojumiem. Direktīvas **16. panta 2. punktā** ir paredzēti nosacījumi atkāpēm no konfidencialitātes pienākuma. Vairākas dalībvalstis ir nepareizi transponējušas šo atkāpi, piemēram, neiekļaujot atsauci izmeklēšanas vai tiesvedības kontekstā. Vairākas dalībvalstis nav pareizi transponējušas aizsardzības pasākumus, kas attiecas uz šīs atkāpes izmantošanu saskaņā ar **16. panta 3. punktu**, piemēram, ka ziņojošo personu *iepriekš* informē par tās identitātes izpaušanu vai ka kompetentā iestāde nosūta tām paziņojumu, kurā izskaidroti informācijas izpaušanas iemesli.

Attiecībā uz **5. panta 8. punktu** vairākas dalībvalstis ir transponējušas jēdzienu "atbalstītājs", taču nav iekļāvušas prasību par konfidencialitāti. Tas ietekmē gan ziņojošo personu, gan attiecīgo personu identitātes konfidencialitāti. Tas ietekmē arī atbalstītāju lomu ziņošanas procesā, jo tos varētu pielīdzināt publiskotās informācijas saņēmējiem.

3.4. Aizsardzības un atbalsta pasākumi

Direktīvas **19.–23. pantā** ir izklāstīti aizsardzības un atbalsta pasākumi 4. pantā minētajām personām un personām, uz kurām attiecas ziņojumi vai informācijas publiskošana.

3.4.1. Represiju aizliegums

Direktīvas **19. pantā** ir noteikts, ka dalībvalstīm jāaizliedz jebkādas represijas, tai skaitā represiju draudi un mēģinājumi, un sniegts neizsmeļošs, bet konstitutīvs aizliegto represīvo pasākumu saraksts.

Vairākas dalībvalstis nav aizliegušas represiju draudus un mēģinājumus. Dažas dalībvalstis ir transponējušas 19. pantu, nosakot represiju vispārīgu aizliegumu un neiekļaujot minētajā pantā norādīto sarakstu. Aptuveni puse dalībvalstu, kuras ir iekļāvušas aizliegto rīcības veidu indikatīvu sarakstu, nav transponējušas vai ir nepareizi transponējušas dažus šajā pantā uzskaitītos represiju veidus.

3.4.2. Atbalsta pasākumi

Direktīvas **20. pantā** noteikts, ka dalībvalstīm jānodrošina piekļuve atbalsta pasākumiem, jo īpaši: i) bezmaksas piekļuve visaptverošai un neatkarīgai informācijai un konsultācijām; ii) piekļuve efektīvai kompetento iestāžu palīdzībai un iii) piekļuve juridiskajai palīdzībai.

Dažas dalībvalstis nav nodrošinājušas piekļuvi individuālām konsultācijām, bet tikai nosaka, ka informācijai jābūt pieejamai tīmekļa vietnē. Vairāki transponēšanas tiesību akti nenodrošina, ka kompetentās iestādes sniedz efektīvu palīdzību. Vairākas dalībvalstis nav iekļāvušas mijnorādes uz piemērojamiem tiesību aktiem par juridisko palīdzību, tādējādi radot juridisko nenoteiktību.

Direktīvas **20. panta 2. punktā** dalībvalstīm ir dota iespēja noteikt finansiālas palīdzības un citu atbalsta pasākumu nodrošināšanu tiesvedības laikā. Dažas dalībvalstis ir sniegušas finansiālu atbalstu, ievērojot konkrētus nosacījumus, piemēram, ziņojošās personas finansiālā stāvokļa nopietnas pasliktināšanās gadījumā, savukārt dažās dalībvalstīs ir paredzēts arī psihosociālais atbalsts.

3.4.3. Aizsardzība pret represijām un korektīviem pasākumiem

Direktīvas **21. pantā** ir noteikti pasākumi aizsardzībai pret represijām, tostarp atbrīvojumi no atbildības un apgrieztās pierādīšanas pienākuma, kā arī koriģējošie pasākumi aizsardzībai, tostarp pagaidu tiesiskā aizsardzība un kompensācija. Direktīvas **23. panta 2. punktā** ir paredzēti pasākumi, kuri nepieciešami, lai kompensētu kaitējumu, kas nodarīts attiecīgajām personām.

Direktīvas **21. panta 2. punkts** paredz, ka noteiktos apstākļos ziņojošās personas atbrīvo no atbildības par to, ka tiek pārkāpti informācijas izpaušanas ierobežojumi, piemēram, lojalitātes klauzulas vai informācijas neizpaušanas līgumi. Šis noteikums ir nepareizi transponēts vairākās dalībvalstīs, kas paredz papildu nosacījumus, piemēram, prasot, lai ziņojošā persona būtu rīkojusies godprātīgi, vai nepiemēro atbrīvojumu no atbildības attiecībā uz ziņojumiem dažās tiesību jomās vai informācijas publiskošanu.

Direktīvas **21. panta 7. punkta** pirmajā daļā ir noteikts atbrīvojums no jebkādas atbildības tiesvedībā cita starpā par neslavas celšanu, datu aizsardzības noteikumu pārkāpumiem, komercnoslēpumu izpaušanu vai kompensācijas prasībām. Lielākā daļa dalībvalstu ir ierobežojušas šā atbrīvojuma darbības jomu, piemēram, izslēdzot: i) atbalstītājus vai trešās personas, kas saistītas ar ziņojošo personu, ii) noteiktu veidu tiesvedības vai iii) informācijas publiskošanu. Direktīvas 21. panta 7. punkta otrajā daļā ir precizēti nosacījumi atbrīvošanai no atbildības, ja informācija par paziņotajiem vai atklātajiem pārkāpumiem ietver komercnoslēpumus. Vairākas dalībvalstis ir nepareizi transponējušas prasību, ka komercnoslēpumu izpaušana ir jāuzskata par likumīgu saskaņā ar piemērojamiem ES tiesību aktiem, ja persona, kas ziņojusi vai publiskojusi šo informāciju, atbilst direktīvas nosacījumiem.

Direktīvas **21. panta 3. punktā** ir paredzēts atbrīvojums no atbildības par darbībām, kas veiktas, lai iegūtu paziņoto vai publiski izpausto informāciju vai piekļūtu tai, ar noteikumu, ka tās nav atsevišķs noziedzīgs nodarījums, t. i., nav saistītas ar ziņošanu vai informācijas publiskošanu vai nav nepieciešamas, lai atklātu pārkāpumu. Aptuveni puse dalībvalstu ir nepareizi transponējušas šo noteikumu, vairumā gadījumu izlaižot prasību attiecībā uz jēdzienu "atsevišķs", tādējādi atņemot atbrīvojumam tā lietderīgo iedarbību.

Direktīvas **21. panta 5. punktā** ir paredzēts apgrieztās pierādīšanas pienākums tiesvedībā, kas saistīta ar represijām pret ziņojošo personu, t. i., tas personai, kura īstenojusi kaitējošo

pasākumu, uzliek par pienākumu pierādīt, ka pasākums nav nekādā veidā saistīts ar ziņošanu. Vairākas dalībvalstis ir nepareizi transponējušas šo noteikumu, piemēram, pieprasot ziņojošajai personai pierādīt ziņošanas likumību vai *prima facie* pierādīt, ka konkrēts pasākums ir represija par ziņojumu. Vienā dalībvalstī apgrieztās pierādīšanas pienākuma piemērošana ir spēkā tikai divus gadus.

Saskaņā ar **21. panta 6. punktu un 21. panta 8. punktu** personām, kuras cietušas no represijām, ir jābūt piekļuvei koriģējošiem pasākumiem, tai skaitā pagaidu tiesiskajai aizsardzībai un pasākumiem, ar ko kompensē kaitējumu. Vairāku valstu tiesību aktos nav pienācīgi transponēti noteikumi par pagaidu tiesisko aizsardzību un kompensāciju. Jo īpaši minētie tiesību akti neparedz pagaidu tiesisko aizsardzību vai rada juridisku nenoteiktību, jo nav iekļautas mijnorādes uz piemērojamiem vispārīgajiem noteikumiem. Turklāt dažos gadījumos kompensācija ir paredzēta tikai par finansiāliem kaitējumiem, savukārt daži tiesību akti nenodrošina, ka koriģējošie pasākumi ir pieejami visām personām, kurām ir tiesības uz aizsardzību.

Direktīvas **23. panta 2. punktā** ir noteikts, ka dalībvalstīm ir jāparedz pasākumi, kuri kompensē kaitējumu, kas nodarīts attiecīgajām personām, ja ziņojošās personas apzināti ir ziņojušas vai publiskojušas nepatiesu informāciju. Aptuveni puse dalībvalstu nav pienācīgi transponējušas šo noteikumu, piemēram, neiekļaujot atbilstošas mijnorādes uz piemērojamiem tiesību aktiem.

3.4.4. Sankcijas

Direktīvas **23. panta 1. punktā un 23. panta 2. punktā** ir noteikts, ka dalībvalstis nodrošina, ka ir paredzētas efektīvas, samērīgas un atturošas sankcijas attiecībā uz personām, kas traucē vai cenšas traucēt ziņošanu, veic represijas vai uzsāk kaitniecisku tiesvedību pret personām, kurām ir tiesības uz aizsardzību, pārkāpj pienākumu saglabāt ziņojošo personu identitātes konfidencialitāti un kas apzināti ziņojušas vai publiskojušas nepatiesu informāciju.

Vairākas dalībvalstis: i) ir neskaidri definējušas sankcijām pakļautās rīcības, piemēram, vispārīgi nosakot sankcijas par valsts transponēšanas tiesību aktu pārkāpumiem vai ļaunprātīgu izmantošanu, vai ii) ir ieviesušas sankcijas, kas šķiet pārāk vājas, lai tās varētu uzskatīt par atturošām. Dažas dalībvalstis nav pareizi transponējušas sankcijas attiecībā uz "cenšanos" kavēt ziņošanu vai ir definējušas jēdzienu "traucē", izmantojot izsmeļošu sarakstu, tādējādi sašaurinot šo jēdzienu. Sankcijas par represijām kopumā ir pareizi transponētas, bet bija dažas atbilstības problēmas, kuras radīja: i) juridiskās noteiktības trūkums attiecībā uz to, kas ir uzskatāma par sankcijām pakļautu rīcību, ii) neefektīvi mazi naudas sodi vai iii) sankciju noteikšana tikai par represijām, kas vērstas pret ziņojošām personām, nevis arī pret citām 4. pantā minēto kategoriju personām (piemēram, atbalstītājiem). Vairākas dalībvalstis nav pareizi transponējušas sankcijas par kaitniecisku tiesvedību, nenosakot konkrētu sodu vai neiekļaujot mijnorādes uz citiem attiecīgiem tiesību aktiem. Dažos gadījumos sankcijas par konfidencialitātes pārkāpumiem ir transponētas nepareizi, piemēram, tāpēc, ka nav atbilstošu mijnorāžu uz piemērojamiem tiesību aktiem.

4. SECINĀJUMS

Direktīva tika pieņemta ar mērķi stiprināt ES tiesību aktu izpildi, atvieglot ziņošanu par pārkāpumiem un nodrošināt ziņojošām personām spēcīgu aizsardzību. Direktīva nodrošina pievienoto vērtību, nosakot skaidrus kopīgus standartus, kas mazina iepriekšējo sadrumstalotās un nevienmērīgās aizsardzības situāciju visā ES un dažādās politikas jomās.

Šajā nolūkā ir svarīgi nodrošināt juridisko noteiktību. Cilvēkiem jāspēj pilnībā izprast savu tiesību apjomu un aizsardzības nosacījumus. Viņiem jāspēj pieņemt uz informāciju balstītus lēmumus par to, vai un kā ziņot vai publiskot informāciju, neriskējot, ka piemērojamo noteikumu nenoteiktības vai neskaidrības dēļ tie varētu "palikt nepamanīti".

Visas dalībvalstis ir transponējušas direktīvas galvenos noteikumus, piemēram, par aizsardzības nosacījumiem, prasībām attiecībā uz iekšējo un ārējo ziņošanas kanālu izveidi un darbību, par represiju aizliegumu un ziņojošo personu aizsardzības un atbalsta pasākumiem. Lielākā daļa dalībvalstu ir paplašinājušas direktīvas aizsardzības režīmu, attiecinot to arī uz citām valsts tiesību aktu jomām. Vairākas dalībvalstis ir paredzējušas papildu atbalsta pasākumus, piemēram, finansiālu un psiholoģisku palīdzību ziņojošām personām.

Lai gan Komisija atzīst dalībvalstu līdzšinējos centienus, tā pauž nožēlu par kopumā ļoti novēlotu direktīvas transponēšanu. Kā atzinusi Tiesa, tas, ka nav pieņemti noteikumi, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu pilnīgu un precīzu šīs direktīvas transponēšanu, ir īpaši nopietns aspekts, ņemot vērā tās nozīmi sabiedrības interešu aizsardzībā[15]. Komisija uzsver, ka konfidenciālu ziņošanas kanālu un atbilstošas aizsardzības neesībai ir atturoša ietekme uz potenciālajiem trauksmes cēlējiem, un negatīvā ietekme ir daudz plašāka par pašu direktīvu. Tas apdraud gan visu to ES tiesību aktu efektīvu izpildi, kas ietilpst tās materiālajā darbības jomā, gan vārda brīvību.

Turklāt šis ziņojums liecina, ka direktīvas transponēšana ir jāuzlabo dažās svarīgās jomās, piemēram, materiālā darbības joma, aizsardzības nosacījumi un aizsardzības pasākumi pret represijām, it īpaši atbrīvojumi no atbildības un sankcijas.

Komisija turpinās novērtēt, kā dalībvalstis nodrošina atbilstību direktīvai, un veiks atbilstīgus pasākumus, lai nodrošinātu tās pilnīgu un pareizu transponēšanu visā ES, tai skaitā vajadzības gadījumā uzsākot pārkāpuma procedūras.

Pēc pietiekama īstenošanas laikposma un ne vēlāk kā 2026. gadā Komisija iesniegs Eiropas Parlamentam un Padomei 27. panta 3. punktā minēto ziņojumu, kurā novērtēta direktīvas darbība un apsvērta vajadzība pēc papildu pasākumiem, tai skaitā grozījumiem, kas nepieciešami, lai paplašinātu tās darbības jomu un attiecinātu to arī uz citiem ES tiesību aktiem vai jomām.

[15] Sk. iepriekš minētā sprieduma lietā C-147/23 73. un 97. punktu.