



V Bruselu dne 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

Posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU

1. Úvod

Velké aféry v posledních letech a měsících, od LuxLeaks po Panama Papers a Paradise Papers, Dieselgate nebo Cambridge Analytica, zaměřily naši pozornost na to, jak může protiprávní jednání v organizacích nebo společnostech ve veřejném i soukromém sektoru vážně poškodit veřejný zájem. V mnoha případech vyšly tyto aféry a škody způsobené v oblasti životního prostředí, veřejného zdraví a bezpečnosti a veřejných financí členských států nebo EU najevo díky lidem, kteří se ozvali, pokud se v souvislosti se svou pracovní činností setkali s protiprávním jednáním. Tito „oznamovatelé“ často riskují svou kariéru a živobytí a v některých případech trpí vážnými a dlouhodobými finančními a zdravotními důsledky, důsledky pro jejich dobrou pověst a osobními důsledky. Při předcházení protiprávnímu jednání a hájení veřejného zájmu má náležitá ochrana osob, které promluví, zásadní význam.

Oznamovatelé jsou rovněž důležitým zdrojem pro investigativní žurnalistiku. Oznamovatelé se na novináře často obracejí tehdy, jestliže se jejich obavy v souvislosti s protiprávním jednáním neřeší a jedinou možností je zveřejnění. Zajištění funkce „hlídacího psa“, kterou investigativní žurnalistika zastává v demokratické společnosti, vyžaduje nejen ochranu důvěrnosti jejích zdrojů, nýbrž také ochranu oznamovatelů před odvetnými opatřeními, je-li odhalena jejich totožnost.

Komise v této souvislosti stanovuje politický rámec k posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU a navrhuje „směrnici o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie“¹. Za tímto účelem vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se svobody projevu a z doporučení Rady Evropy z roku 2014 o ochraně oznamovatelů², jež stanoví zásady, jimiž se mají státy řídit při zavádění nebo revizi pravidel týkajících se oznamovatelů, kteří oznámí nebo zveřejní informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu³. Tyto zásady zahrnují nezbytné prvky pro účinná a vyvážená pravidla, která chrání skutečné oznamovatele, přičemž osobám poškozeným nepřesnými či zlovolnými oznámeními poskytují záruky a nápravná opatření⁴.

Některé z těchto norem převzala v minulých letech řada členských států EU. Některé členské státy zavedly komplexní právní předpisy⁵. Jiné členské státy nabízejí ochranu pouze v určitých oblastech, například v boji proti korupci nebo jen pro veřejný sektor. Některé členské státy zvažují nové právní předpisy k zavedení či posílení ochrany oznamovatelů.

Prvky ochrany oznamovatelů již byly zavedeny ve zvláštních nástrojích EU v oblastech, jako jsou finanční služby, bezpečnost dopravy a ochrana životního prostředí, v nichž existovala

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Viz rovněž usnesení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 2170 (2017) Promoting integrity in governance to tackle political corruption (Prosazování bezúhonnosti ve veřejné správě k potírání politické korupce). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> a

usnesení 2060 (2015) Improving the protection of whistle-blowers (Zlepšení ochrany oznamovatelů) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Normy ochrany oznamovatelů jsou dále stanoveny v mezinárodních nástrojích, jako je Úmluva OSN proti korupci z roku 2004, jejímiž smluvními stranami jsou EU a všechny její členské státy, a trestněprávní a občanskoprávní úmluva Rady Evropy o korupci z roku 1999.

⁵ Francie, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Malta, Nizozemsko, Švédsko, Slovensko a Spojené království.

naléhavá potřeba zajistit řádné provádění práva Unie. Směrnice o obchodním tajemství⁶ chrání oznamovatele, kteří zpřístupní obchodní tajemství ve veřejném zájmu, tím, že je zprošťuje odpovědnosti.

Celkově je ochrana oznamovatelů, která je v současnosti dostupná v EU, mezi členskými státy roztržštěná a v jednotlivých oblastech politiky je rozdílná. Nedávné aféry s přeshraničním dopadem, které odhalili oznamovatelé, dokládají, že nedostatečná ochrana v jedné zemi může mít nepříznivý dopad na fungování politik EU nejen v této zemi, nýbrž že se tento dopad může rozšířit i do ostatních zemí a celé EU.

Podle zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2017 týkajícího se korupce⁷ se přibližně třetina všech Evropanů (29 %) domnívá, že lidé nemusí korupci oznámit, jelikož osoby, které tyto případy oznámí, nejsou chráněny. V rámci veřejné konzultace Komise v roce 2017⁸ byla nejčastěji uváděným důvodem neoznámení protiprávního jednání ze strany pracovníků obava z právních a finančních důsledků.

Obava z odvetných opatření je často opodstatněná. Průzkum etiky v podnikání z roku 2016⁹ provedený u více než 10 000 pracovníků v soukromém, veřejném a neziskovém sektoru ve třinácti zemích prokázal, že 33 % pracovníků zaznamenalo pochybení; 59 % je oznámilo, přičemž 36 % z nich se setkalo s odvetnými opatřeními.

Ve zjištěních zvláštního průzkumu Eurobarometr 470 je zřejmá nedostatečná důvěra v užitečnost oznámení: dvěma nejčastějšími důvody pro neoznámení korupce byly: i) problém při dokazování (45 %) a ii) i v případě, že by byly k dispozici důkazy, nebyly by odpovědné osoby potrestány (32 %).

Potenciální oznamovatelé, kteří jsou svědky protiprávních činností a kteří považují jejich oznámení za bezpečné, tak nemusí jednoduše učinit rovněž z toho důvodu, že neví, kde a jak oznámení podat. 49 % respondentů ve zvláštním průzkumu Eurobarometr z roku 2017 týkajícím se korupce nevědělo, kde korupci oznámit, pokud by se s ní setkalo nebo se stalo jejími svědky. Pouze 15 % všech respondentů v rámci konzultace Komise znalo stávající pravidla týkající se ochrany oznamovatelů v jejich zemi.

K nedostatečnému oznamování přispívají i sociokulturní faktory, zejména hluboce zakořeněné negativní společenské vnímání oznamovatelů¹⁰. Obava ze špatné pověsti byla v rámci konzultací Komise třetím nejdůležitějším udávaným důvodem toho, proč pracovníci protiprávní jednání neoznamují.

Orgány EU a mnoho zúčastněných subjektů požaduje silnější ochranu oznamovatelů na úrovni EU. V lednu a říjnu 2017 vyzval Evropský parlament¹¹ Komisi, aby do konce

⁶ Směrnice (EU) 2016/943 ze dne 8. června 2016 o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním (Úř. věst. L 157, s. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity (Globální průzkum etiky v podnikání, měření rizik a prosazování bezúhonnosti na pracovišti) http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Globální průzkum etiky v podnikání financuje průmyslové odvětví.

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU (Whistleblowing v Evropě: právní ochrana pro oznamovatele v EU).

¹¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. října 2017 o legitimních opatřeních na ochranu oznamovatelů jednajících ve veřejném zájmu při zveřejňování důvěrných informací podniků a veřejných orgánů

roku 2017 předložila horizontální legislativní návrh k zaručení vysoké úrovně ochrany oznamovatelů v EU, a to ve veřejném i soukromém sektoru a ve vnitrostátních orgánech a orgánech EU. Ve svých závěrech o daňové transparentnosti ze dne 11. října 2016¹² Rada Komise vybídla, aby přezkoumala možnost budoucího opatření EU. Organizace občanské společnosti a odborové svazy soustavně požadují právní předpisy na ochranu oznamovatelů jednajících ve veřejném zájmu platné v celé EU¹³.

2. Přidaná hodnota ochrany oznamovatelů na úrovni EU

V souladu se závazkem předsedy Junckera uvedeným v prohlášení o záměru, které doplňovalo jeho projevy o stavu Unie v roce 2016¹⁴, posoudila Komise prostor pro další opatření k posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU.

Posílení prosazování práva EU a ochrana svobody projevu

Z posouzení Komise vyplývá, že stávající nedostatky a rozdílná povaha ochrany oznamovatelů omezují prosazování pravidel EU. V oblastech, v nichž je odhalení porušení práva Unie často obtížné, mohou mít oznamovatelé zásadní význam. Jestliže se zajistí, aby oznamovatelé mohli činit oznámení bez obav, může to vést k účinnému odhalení, vyšetření a stíhání případů porušení práva Unie, které by jinak mohly vážně poškodit veřejný zájem.

Stávající pravidla EU o ochraně oznamovatelů byla vyvinuta v reakci na aféry a představovala odpověď na objevující se nedostatky při prosazování práva v určitých oblastech. EU například přešla k ochraně oznamovatelů v oblasti finančních služeb po finanční krizi, která odhalila závažné nedostatky při prosazování pravidel EU¹⁵. Z posouzení Komise vyplývá, že nyní je vhodná doba k tomu, jednat aktivně a využít ochranu oznamovatelů jako systémovou součást prosazování práva Unie nejen v oblastech, v nichž již došlo k vážnému poškození veřejného zájmu, nýbrž také preventivně.

Posílení ochrany oznamovatelů provádí závazek Komise týkající se silnějšího zaměření na prosazování, které by sloužilo obecnému zájmu, jak bylo uvedeno v jejím sdělení z roku 2016 nazvaném „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“¹⁶. Lepší ochrana oznamovatelů může přinést prospěch každodennímu životu a životním podmínkám všech Evropanů tím, že pomůže předcházet vážnému ohrožení veřejného zájmu, jež se může šířit i za hranice států. Konzultace Komise mimoto prokázala velmi silnou podporu právně závazných minimálních norem pro ochranu oznamovatelů v právu Unie, zejména v boji proti

(2016/2224(INI) a usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. ledna 2017 o úloze oznamovatelů („whistleblowerů“) při ochraně finančních zájmů EU (2016/2055(INI).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Např. Transparency International, Evropská federace odborových svazů veřejných služeb (EPSU) a Evropská federace novinářů. Petice Eurocadres získala více než 81 000 podpisů a podporu od více než 80 příslušných organizací <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_cs Tento závazek byl znovu potvrzen v pracovních programech Komise na rok 2017 a 2018 https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_cs, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf

¹⁵ Sdělení ze dne 8.12.2010 – Posílení sankčních režimů v odvětví finančních služeb, KOM(2010) 716 v konečném znění.

¹⁶ 2017/C 18/02.

podvodům, korupci, daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem a v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví a bezpečnosti.

Silná ochrana oznamovatelů na úrovni EU mimoto zaručuje svobodu projevu a svobodu sdělovacích prostředků zakotvenou v článku 11 Listiny základních práv Evropské unie. Uskutečňuje závazky Komise přijaté v návaznosti na druhé výroční kolokvium o lidských právech v listopadu 2016, jehož tématem byla „Pluralita médií a demokracie“¹⁷. Oznamovatelé budou s investigativními novináři mluvit ochotněji, pokud budou chráněni před odvetnými opatřeními a budou mít potřebnou právní jistotu, aby mohli přijmout informované rozhodnutí, s plným vědomím svých práv a povinností.

Lepší ochrana finančních zájmů EU

Zajištění silné ochrany oznamovatelů nad rámec ochrany, která je již přiznána zaměstnancům EU, může usnadnit odhalování podvodů, korupce, profesních pochybení a jiných protiprávních činností poškozujících finanční zájmy EU, jejich předcházení a odrazování od nich, a tudíž posílit příslušný systém prosazování práva. Tento systém je v současnosti založen na činnosti vnitrostátních orgánů a Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). V budoucnu bude podpořen Úřadem evropského veřejného žalobce, který bude vyšetřovat a stíhat trestné činy poškozující rozpočet EU.

Co se týká orgánů a institucí EU, zaměstnanci EU požívají ochrany oznamovatelů podle služebního řádu úředníků Evropské unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie. Od roku 2004 pozměnilo nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004¹⁸ služební řád mimo jiné s cílem zavést postupy pro oznamování podvodů, korupce nebo závažných nesrovnalostí a poskytnout ochranu zaměstnancům EU, kteří oznámí porušení předpisů, před nepříznivými důsledky.

Příspěvní ke spravedlivému a řádně fungujícímu jednotnému trhu

Důkladná ochrana oznamovatelů může přispět k fungování jednotného trhu řadou způsobů.

Oznamovatelé mohou pomoci řešit nedostatečné prosazování pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze strany vnitrostátních orgánů a provozovatelů veřejných služeb¹⁹. To zase může zvýšit organizační integritu a odpovědnost ve veřejném a soukromém sektoru a pomoci předcházet korupci a jinému protiprávnímu jednání a odhalovat je. Neodhalená korupce vyčerpává příjmy a rozpočty, vede k neefektivnímu poskytování veřejných služeb, narušuje veřejné investice a brzdí hospodářský růst tím, že vyvolává u podniků nejistotu, zpomaluje procesy a ukládá dodatečné náklady²⁰.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. L 124, 27.4.2004, s. 1) (viz článek 22a, b a c).

¹⁹ Ve studii z roku 2017, která byla provedena pro Komisi, se ztráta potenciálních přínosů pro celou EU kvůli nedostatečné ochraně oznamovatelů odhadovala na 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročně, Milieu (2017), Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

Ochrana oznamovatelů přispěje také k zajištění rovných podmínek, jež jsou zapotřebí pro řádné fungování jednotného trhu a pro působení podniků ve zdravém konkurenčním prostředí. Zavedení přísných pravidel na ochranu oznamovatelů může zlepšit schopnost podniků včas odhalit a oznámit profesní pochybení a zabránit dalším hospodářským škodám a poškození dobré pověsti.

Vnitřní informace jsou nezbytné pro odhalení případů porušování práva Unie v oblasti hospodářské soutěže, včetně pravidel státní podpory. Slouží k ochraně účinného fungování trhů v Unii a umožňují zajistit rovné podmínky pro podniky a přínosy pro spotřebitele. Co se týká pravidel hospodářské soutěže, která se vztahují na podniky, ochrana oznamovatelů přispěje k politice shovívavosti uplatňované v EU, která poskytuje společně s účastníky se kartelu, jež se samy přihlásí a předloží důkazy, úplnou ochranu před pokutami nebo snížení pokut. Tato politika byla v roce 2017 posílena prostřednictvím: i) navrhované směrnice o posílení postavení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, která předpokládá určitou formu ochrany zaměstnanců první společnosti, jež při šetření spolupracuje²¹, a ii) on-line nástroje, který lze použít anonymně k upozornění Komise na případy porušení antimonopolního práva²². Oznámení porušení pravidel státní podpory snižuje riziko dotací narušujících hospodářskou soutěž na jednotném trhu. Oznamovatelé mohou hrát důležitou úlohu zejména při oznamování protiprávně poskytnuté podpory a při informování o případech zneužití podpory na celostátní, regionální i místní úrovni.

Podporou transparentnosti podniků, sociální odpovědnosti a výkonnosti ve finanční a nefinanční oblasti může ochrana oznamovatelů doplnit opatření k zvýšení transparentnosti podniků s ohledem na sociální a environmentální záležitosti²³ a přispět k cíli Komise týkajícímu se vypracování zastřešující a komplexní strategie EU v oblasti udržitelných financí, jak je nastíněno v jejím akčním plánu pro zelenější a čistší ekonomiku²⁴.

Účinná ochrana oznamovatelů může podpořit program Komise k zajištění spravedlivějšího zdanění v EU, jak je uvedeno ve sdělení reagujícím na aféru Panama Papers²⁵. Oznamovatelé mohou hrát důležitou úlohu tím, že orgánům veřejné moci pomáhají určit daňové režimy, které představují daňové úniky nebo vyhýbání se daňovým povinnostem, což vede k nekalé daňové soutěži a má za následek ztrátu daňových příjmů pro členské státy a pro celkový rozpočet EU. To doplňuje nedávné iniciativy EU k zvýšení transparentnosti v různých oblastech politiky a zlepšení výměny informací o daních, jako jsou: i) nová pravidla týkající se daňových rozhodnutí²⁶, ii) návrh, v němž se vyžaduje, aby zprostředkovatelé v daňové oblasti, jako jsou daňoví poradci, účetní, banky a právníci, informovali daňové správy o

²¹ Návrh ze dne 22. března 2017 týkající se směrnice Evropského parlamentu a Rady o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_cs.htm

²³ Směrnice 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků (Úř. věst. L 182, s. 19) a sdělení – Pokyny pro vykazování nefinančních informací (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Sdělení ze dne 5. července 2016 o dalších opatřeních pro zvýšení transparentnosti a pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, COM(2016) 451.

²⁶ Směrnice Rady (EU) 2015/2376 ze dne 8. prosince 2015, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (Úř. věst. L 332, s. 1).

systemech daňového plánování²⁷, a iii) nová pravidla, která vyžadují, aby velké nadnárodní společnosti poskytovaly daňovým správcům informace o zemích, v nichž dosahují zisku, a zemích, v nichž platí daně²⁸. Doplnuje rovněž: i) navrhované posílení pravidel pro boj proti praní peněz, která zajišťují, že daňové orgány mají přístup k důležitým informacím, jež jim umožňují zasáhnout proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem u offshorových finančních prostředků²⁹, a ii) obecnější úsilí o vytvoření spravedlivějšího prostředí v EU, pokud jde o daň z příjmů právnických osob³⁰.

Silná ochrana oznamovatelů v oblastech, jako je bezpečnost výrobků, veřejné zdraví a ochrana spotřebitele, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí, jaderná bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů, přispěje k účinnému provádění celé škály dalších politik, které mají přímý dopad na dokončení jednotného trhu a které přímo ovlivňují každodenní život a životní podmínky všech Evropanů.

Společná vysoká úroveň ochrany osob, které oznámí porušování pravidel EU v souvislosti s jejich pracovní činností, zvýší ochranu pracovníků, včetně jejich zdraví a bezpečnosti, v souladu s cíli Komise, které jsou sledovány zejména prostřednictvím evropského pilíře sociálních práv³¹. Ochrana se rozšíří na všechny osoby, jež jsou ohroženy odvetnými opatřeními v souvislosti s pracovní činností, pokud otevřeně promluví, včetně zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných, osob ve svobodném povolání, zhotovitelů a dodavatelů, jakož i dobrovolníků a neplacených stážistů. Ochrana bude zajištěna také pro oznamovatele v přeshraničních situacích, kterým kvůli stávajícím rozdílům mezi vnitrostátními pravidly hrozí, že budou opomenuti a že za snahu chránit veřejný zájem budou poškozeni odvetnými opatřeními.

Kultura na pracovišti obecně by měla mít prospěch z existence účinných kanálů pro whistleblowing a z ujištění potenciálních oznamovatelů, že oznámení je bezpečné a přijatelné. Pravidla pro ochranu oznamovatelů se budou uplatňovat souběžně s existujícími pravidly EU týkajícími se: i) rovného zacházení, která chrání před viktimizací v reakci na stížnost nebo žalobu usilující o dodržování zásady rovného zacházení³², a ii) ochrany před obtěžováním a

²⁷ Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní ve vztahu k přeshraničním opatřením, která se mají oznamovat, COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), o němž bylo dne 13. března 2018 dosaženo politické dohody.

²⁸ Návrh směrnice ze dne 12. dubna 2016, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, pokud jde o zveřejňování informací o dani z příjmu ze strany některých podniků a poboček, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD).

²⁹ Návrh směrnice, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES, COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD).

³⁰ Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu (v pozměněném znění); návrh směrnice o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob, COM/2016/0683 final – 2016/0336; návrh směrnice o společném základu daně z příjmu právnických osob, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

³¹ Zejména zásady 5 (spravedlivé pracovní podmínky) a 7b (ochrana v případě propuštění) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_cs

³² Směrnice 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepřacované znění); směrnice 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování; směrnice 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné

bezpečnosti a ochrany zdraví při práci³³, kdy pracovníci mohou předložit záležitosti příslušným vnitrostátním orgánům, pakliže se domnívají, že přijatá opatření nejsou přiměřená k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví, a nesmějí být kvůli tomu znevýhodněni.

3. Rámec pro účinnou ochranu oznamovatelů v EU

Návrh směrnice předložený Komisí stanoví minimální normy pro ochranu oznamovatelů v oblastech s jednoznačným unijním rozměrem, v nichž je dopad prosazování nejsilnější. Účinná ochrana oznamovatelů je zapotřebí k lepšímu prosazování práva Unie v oblastech, v nichž:

- porušení práva EU může vážně poškodit veřejný zájem,
- bylo zjištěno, že je nutné prosazování posílit, a
- oznamovatelé mají privilegované postavení, pokud jde o zveřejnění porušení předpisů.

Návrh se proto zaměřuje na oznamovatele, kteří informují o protiprávních činnostech nebo případech porušení práva Unie v oblasti: i) zadávání veřejných zakázek; ii) finančních služeb, předcházení praní peněz a financování terorismu; iii) bezpečnosti výrobků; iv) bezpečnosti dopravy; v) ochrany životního prostředí; vi) jaderné bezpečnosti; vii) bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat; viii) veřejného zdraví; ix) ochrany spotřebitele; x) ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů. Vztahuje se rovněž na porušení pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže, porušení předpisů poškozující finanční zájmy EU a vzhledem k jejich negativnímu dopadu na řádné fungování vnitřního trhu i na porušení pravidel týkajících se daně z příjmů právnických osob nebo na mechanismy, jejichž cílem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.

Aby bylo zajištěno, že oblast působnosti směrnice zůstane aktuální, bude Komise v budoucích aktech Unie, u nichž je ochrana oznamovatelů důležitá a může přispět k účinnějšímu prosazování, věnovat zvláštní pozornost možné potřebě rozšíření její oblasti působnosti na další oblasti nebo akty Unie. To bude uváženo také ve zprávách Komise o provádění směrnice.

Minimální normy v navrhované směrnici usilují o trvale vysokou ochranu oznamovatelů v celé EU. Mají zajistit, aby:

- potenciální oznamovatelé měli k dispozici jednoznačné kanály pro oznamování umožňující oznamovat interně (v rámci organizace) i externě (orgánu mimo organizaci),
- v případě, že takovéto kanály nejsou dostupné nebo že nelze přiměřeně očekávat jejich řádné fungování, se potenciální oznamovatelé mohli uchýlit k zveřejnění,
- příslušné orgány musely v návaznosti na obdržená oznámení jednat s řádnou péčí a poskytovaly oznamovatelům zpětnou vazbu,
- odvetná opatření v různých formách byla zakázána a trestána,
- v případě, jsou-li oznamovatelé poškozeni odvetnými opatřeními, měli k dispozici snadno dostupné bezplatné poradenství a přiměřená nápravná opatření, například

zacházení v zaměstnání a povolání; směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

³³ Směrnice 89/391/ES ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (Úř. věst. L 183, 29.6.1989, s. 1); samostatné rámcové dohody podepsané evropskými sociálními partnery dne 26. dubna 2007 proti obtěžování a násilí v práci a dne 8. října 2004 o pracovním stresu.

předběžná opatření k zastavení existujících odvetných opatření, jako je obtěžování na pracovišti, nebo k zabránění propuštění do ukončení potenciálně zdlouhavých soudních řízení, bylo zajištěno obrácení důkazního břemene, takže je na osobě, která proti oznamovateli přijme opatření, aby prokázala, že se nejedná o odvetu za whistleblowing.

Tyto minimální normy poskytují rovněž záruky s cílem:

- chránit odpovědný whistleblowing, který má skutečně hájit veřejný zájem,
- aktivně odrazovat od zlovolného whistleblowingu a předcházet neoprávněnému poškození dobré pověsti,
- u osob, jichž se oznámení týká, plně respektovat právo na obhajobu.

Konkrétně:

- oznamovatelé jsou způsobilí pro ochranu, mají-li oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace byly v době ohlášení pravdivé,
- oznamovatelé musí obvykle využít nejprve interní kanály; pokud tyto kanály nefungují nebo nelze přiměřeně očekávat, že budou fungovat, například v případě, že by využití interních kanálů mohlo ohrozit účinnost vyšetřování ze strany příslušných orgánů, mohou informovat tyto orgány a poté veřejnost / sdělovací prostředky, nejsou-li přijata náležitá opatření nebo existují-li zvláštní okolnosti, jako je bezprostřední nebo zjevné ohrožení veřejného zájmu,
- členské státy stanoví přiměřené sankce, které odrazují od zlovolných nebo zneužívajících oznámení či zveřejnění,
- na osoby, jichž se oznámení týká, se plně vztahuje zásada presumpce nevinny, právo na účinné opravné prostředky a právo na spravedlivý proces a právo na obhajobu.

Podpůrná a jiná opatření na úrovni EU

Kromě minimálních pravidel obsažených v navrhované směrnici podporuje Komise účinnou ochranu oznamovatelů i prostřednictvím jiných opatření.

V rámci své činnosti na ochranu novinářů a svobody sdělovacích prostředků a z podnětu Evropského parlamentu spolufinancuje Komise v současnosti projekty, které realizuje Evropské středisko pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků. Projekty poskytují ohroženým novinářům praktickou a právní pomoc a zajišťují pro novináře odbornou přípravu v oblasti digitální sebeobrany. Od února 2018 zahrnují program financování pro přeshraniční investigativní novináře³⁴. Komise financuje také nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků – Media Pluralism Monitor, což je projekt, který měří ohrožení plurality sdělovacích prostředků v EU pomocí ukazatelů, jako je ochrana svobody projevu, normy novinářské práce a ochrana novinářů³⁵.

³⁴ V rámci přípravné akce Parlamentu týkající se přeshraniční investigativní žurnalistiky byla Evropskému středisku pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků na provádění těchto činností přidělena částka ve výši 1 milionu EUR. Projekt byl zahájen 1. února 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

Prostřednictvím svého programu pro sdílení zkušeností s bojem proti korupci³⁶ usnadňuje Komise také výměnu osvědčených postupů v EU a financuje projekty, které oznamovatelům umožňují využívat lepší informace o jejich právech a povinnostech, získat přístup k bezpečným a spolehlivým kanálům pro oznamování protiprávního jednání a obdržet náležitou organizační podporu. Jednou z priorit stávající výzvy k podávání návrhů v rámci „Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie“ k předcházení korupci je například prosazování nástrojů pro občanský dohled a investigativní žurnalistiku a pro poskytování technické a právní pomoci oznamovatelům³⁷. Komise bude také i nadále sledovat úsilí členských států v boji proti korupci, včetně ochrany oznamovatelů, v rámci evropského semestru.

V rámci své strategie pro účinné prosazování pravidel EU³⁸ přisuzuje Komise důležitou úlohu Evropské síti veřejných ochránců práv. Tato síť, kterou koordinuje evropský veřejný ochránce práv, spojuje vnitrostátní a regionální veřejné ochránce práv s cílem podporovat řádnou správu při uplatňování práva EU na vnitrostátní úrovni. Členové této sítě mohou podle své oblasti působnosti vyřizovat stížnosti v případech nesprávného úředního postupu kvůli nepřijetí opatření v návaznosti na oznámení oznamovatelů, zejména v případech, kdy oznámení oznamovatelů nevedla k náležitému vyšetření a následným opatřením na vnitrostátní úrovni. Evropský veřejný ochránce práv by mohl vypracovat zprávu o informacích, které mu členové sítě mohou poskytnout ohledně své činnosti a šetření týkajících se ochrany oznamovatelů, a předložit tuto zprávu Komisi a Evropskému parlamentu.

Komise rovněž podpoří členské státy při provádění směrnice ve vnitrostátním právu, aby byla zajištěna co největší jednotnost. Komise se sejde s orgány členských států na dvoustranné úrovni za účelem projednání záležitostí, které se objeví na vnitrostátní úrovni, a zajistí platformu, na níž si budou moci vyměňovat informace o provedení ve vnitrostátním právu a podělit se o své zkušenosti a odborné znalosti.

4. Opatření členských států

Na cestě ke komplexní ochraně oznamovatelů v členských státech

Ochrana oznamovatelů zajišťuje přidanou hodnotu, pokud jde o prosazování práva EU v určitých oblastech, její přínosy pro ochranu veřejného zájmu jsou však širší a sahají i mimo oblast práva EU. Z tohoto důvodu zavedlo mnoho členských států vnitrostátní rámce pro ochranu oznamovatelů. Účinný, komplexní přístup k ochraně oznamovatelů vyžaduje právní jistotu a jednotný přístup například k boji proti podvodům, korupci a jiným protiprávním činnostem poškozujícím veřejné rozpočty, včetně vnitrostátních finančních prostředků. Komise členské státy vybízí, aby do doby přijetí navrhované směrnice uplatňovaly zásady, které stanovila Rada Evropy ve výše zmíněném doporučení, a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se svobody projevu. Tyto zásady společně se zásadami stanovenými v navrhované směrnici mohou sloužit jako společný rámec pro členské státy, které chtějí v zásadě jednotným způsobem zajistit účinnou ochranu oznamovatelů i mimo oblasti, na něž se vztahuje návrh.

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“, citováno výše.

Komplexní a jednotná vnitrostátní pravidla pro ochranu oznamovatelů přinášejí řadu výhod:

- Posilují odpovědnost, transparentnost a řádnou správu věcí veřejných a napomáhají v boji proti korupci.
- Prospívají investičnímu klimatu a zvyšují důvěru ve veřejné instituce.
- Pro občany zajišťují potřebnou jasnost a právní jistotu ohledně dostupné ochrany, ujišťují potenciální oznamovatele a vybízejí je k zveřejnění.

Zvyšování informovanosti

Zkušenosti na vnitrostátní úrovni a dostupné důkazy dokládají, že pravidla pro ochranu oznamovatelů vyžadují rovněž účinné zvyšování informovanosti. Kromě přijetí navrhované směrnice Komise členské státy vybízí, aby uvážily další opatření, včetně praktických opatření, jako je zvyšování povědomí a informování široké veřejnosti. Cílem bude:

- prosazovat pozitivní vnímání oznamovatelů jako osob, které jednájí pro společenské dobro a z oddanosti své organizaci a společnosti, a
- poskytovat obecné informace o dostupných kanálech pro oznamování a o ochraně³⁹.

Účinná ochrana oznamovatelů v praxi může mít prospěch rovněž z cílenějších opatření na míru. Inspirovat se lze z existujících mezinárodních norem a doporučení⁴⁰ a z opatření přijatých v různých vnitrostátních kontextech.

Pokyny pro oblast práce

Zaměstnanci ve veřejných a soukromých organizacích a všechny ostatní kategorie osob, které při své práci přicházejí do styku s těmito organizacemi, potřebují uživatelsky přívětivé informace o pravidlech, aby mohli porozumět jejich významu a praktickým důsledkům⁴¹. Právní jistotu potenciálních oznamovatelů může zvýšit rovněž veřejný a snadno dostupný seznam orgánů s údaji o tom, který orgán má vzhledem ke své úloze a pověření nejlepší předpoklady k vyřízení konkrétní záležitosti⁴².

⁴⁰ Například kromě doporučení Rady Evropy o ochraně oznamovatelů zpráva OECD z roku 2016 *Committing to Effective Whistleblowers Protection* (Závazek účinné ochrany oznamovatelů) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>,

publikace OSN nazvaná *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons* (Příručka zdrojů k osvědčeným postupům pro ochranu oznamovatelů) https://www.unodc.org/suppli/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf;

G20, *Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers* (Přehled osvědčených postupů a hlavních zásad pro právní předpisy v souvislosti s ochranou oznamovatelů) <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>;

Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation* (Mezinárodní zásady týkající se právních předpisů o oznamovatelích, 2013), doporučení OECD z roku 2003 týkající se pokynů k řešení střetu zájmů ve veřejné službě <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> a *Best practice guide for whistleblowing legislation* (Příručka osvědčených postupů k právním předpisům o whistleblowingu, 2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

⁴¹ Např. příručka pro zaměstnance vydaná vládou Spojeného království *Whistleblowing – Guidance for employees* <https://www.gov.uk/whistleblowing>; irský zákon o pracovněprávních vztazích z roku 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) pro zaměstnavatele, zaměstnance a jejich zástupce <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>

⁴² Např. *Whistleblowing: list of prescribed people and bodies* (Whistleblowing: seznam určených osob a orgánů) ve Spojeném království <https://www.gov.uk/whistleblowing>

Pokyny pro zaměstnavatele ve veřejných i soukromých organizacích jim mohou pomoci porozumět jejich právům a povinnostem při stanovení a uplatňování postupů oznamování, při vyřizování a prověřování oznámení a při předcházení odvetným opatřením a jejich řešení⁴³.

I v případě, že existují právní předpisy, politiky a pokyny, mohou mít potenciální oznamovatelé otázky ohledně toho, jak se tyto mohou vztahovat na jejich konkrétní případ. Poradenské a podpůrné služby pro oznamovatele mohou poskytovat nezávislé orgány veřejné moci⁴⁴ nebo občanská společnost⁴⁵ a odborové svazy, případně bezplatně nebo s veřejnou podporou.

Podpora podniků, zejména malých a středních

Pokyny pro podniky a odvětví mohou propagovat whistleblowing, pokud jde o předcházení poškození dobré pověsti a výkonnosti a řešení těchto záležitostí. Kodexy osvědčených postupů mohou pomoci zavést v organizacích jednotnou úroveň osvědčených postupů a podnikům mohou pomoci vypracovat politiky v oblasti whistleblowingu, které jsou přizpůsobeny velikosti organizace⁴⁶. Takovéto kodexy správné praxe byly vypracovány na mezinárodní úrovni⁴⁷ a ve vnitrostátním kontextu, a to soukromými⁴⁸ i veřejnými subjekty⁴⁹.

Malé a střední podniky, které vytvářejí a/nebo spravují kanály pro oznamování, mohou potřebovat finanční, technickou či jinou praktickou podporu. Členské státy by mohly například pověřit určitý subjekt úkolem zajistit kanály pro oznamování pro tyto podniky⁵⁰. Malé a střední podniky mohou být vybízeny rovněž k spojení svých zdrojů za účelem sdílení (externích) důvěrných poradců a vyšetřovacích kapacit. Rovněž organizace zaměstnavatelů a odborové svazy, odvětvová sdružení, zastřešující a profesní organizace mohou být vybízeny k

⁴³ Např. Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014 v Irsku, citováno výše, a příručka vlády Spojeného království Whistleblowing – Guidance and code of practice for employers (Whistleblowing – metodický předpis pro zaměstnavatele) <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴⁴ Např. Défenseur des Droits ve Francii nebo úřad pro oznamovatele v Nizozemsku.

⁴⁵ K příkladům patří dobročinná organizace působící v oblasti whistleblowingu Public Concern at Work ve Spojeném království a organizace Transparency International, která po celém světě provozuje střediska pro právní pomoc a poradenství.

⁴⁶ Např. praktický průvodce pro malé a střední podniky vypracovaný francouzským Svazem zaměstnavatelů MEDEF, který se týká plnění povinností podle francouzského zákona o ochraně oznamovatelů, včetně vytvoření interních kanálů pro oznamování <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>

⁴⁷ Např. Anti-corruption ethics and compliance handbook for business (Příručka pro podniky o etice a dodržování právních předpisů v oblasti boje proti korupci, 2013) vypracovaná OECD, Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu a Světovou bankou <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, pokyny Mezinárodní obchodní komory k whistleblowingu (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> a pokyny OECD pro nadnárodní podniky (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

⁴⁸ Např. Whistleblowing arrangements Code of practice (Metodický předpis upravující postup oznamování), který vypracovala organizace Public Concern at Work ve spolupráci s British Standards Institution (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

⁴⁹ Např. praktické příručky týkající se bezúhonnosti v praxi vypracované nizozemským úřadem pro oznamovatele, zejména The reporting procedure (Postup oznamování) a Towards an ethical culture (Směrování k etické kultuře) <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/> a výše uvedený metodický předpis Spojeného království *Whistleblowing – Guidance and code of practice for employers*.

⁵⁰ Bod 62 doporučení Rady Evropy z roku 2014 o ochraně oznamovatelů, citováno výše.

poskytování podpory, a to převzetím a centralizací úlohy spočívající v zajištění důvěryhodných osob / právníků za účelem poskytování poradenství, přijímání oznámení i provádění šetření.

Pokyny pro pracovníky vnitrostátních orgánů

Pokyny mohou být užitečné i pro pracovníky vnitrostátních orgánů, kteří přijímají a vyřizují oznámení oznamovatelů. Tyto orgány mohou sahat od daňových orgánů po regulační agentury v oblasti ochrany životního prostředí a bezpečnosti potravin. Pokyny jim pomohou pochopit jejich úlohu a povinnosti v konkrétních oblastech a seznámí je s osvědčenými postupy nad rámec právních předpisů⁵¹.

Odborná příprava

Určení pracovníci v příslušných orgánech, kteří přijímají a vyřizují oznámení, potřebují nepochybně náležitou odbornou přípravu⁵². Také úřední osoby mohou mít obecněji prospěch z odborné přípravy v rámci úvodního školení a vzdělávání na pracovišti týkajícího se norem bezúhonnosti⁵³. Pokyny pro soukromý sektor mohou rovněž stanovit minimální normy týkající se odborné přípravy pro organizace a přidělit zaměstnavatelům odpovědnost za náležitou propagaci politiky u zaměstnanců⁵⁴. K zajištění účinného uplatňování právních předpisů může být obzvláště důležitá odborná příprava soudců a právníků.

5. Závěr

Důkladná ochrana oznamovatelů obohatí soubor nástrojů EU k posílení správného uplatňování práva EU a dodržování transparentnosti, řádné správy věcí veřejných, odpovědnosti a svobody projevu, což jsou hodnoty a práva, na nichž je EU založena.

Komise navrhuje **vyvážený soubor opatření na úrovni EU** v konkrétních oblastech s jednoznačným unijním rozměrem, v nichž je dopad na prosazování právních předpisů nejsilnější, oznámení oznamovatelů nejsou častá a neodhalené případy porušení práva EU mohou mít za následek vážné poškození veřejného zájmu. Vyvážený přístup je zajištěn i z hlediska omezení zátěže pro vnitrostátní orgány a podniky, zejména malé podniky a mikropodniky. Navrhovaná směrnice usiluje o rovnováhu mezi potřebou chránit oznamovatele a osoby, kterých se oznámení týkají, aby se zabránilo zneužití.

Zavedení pravidel pro ochranu oznamovatelů na úrovni EU přispěje k ochraně finančních zájmů Unie a k zajištění rovných podmínek, které jsou nezbytné pro řádné fungování jednotného trhu a pro působení podniků v prostředí spravedlivé hospodářské soutěže.

⁵¹ Např. Spojené království, [Prescribed Persons guidance](#) (Příručka pro určené osoby) a Irsko: [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#) (Příručka pro orgány veřejné moci v souvislosti s výkonem jejich funkcí).

⁵² Irsko umožnilo, aby veřejné subjekty obdržely odbornou přípravu ohledně způsobu zacházení s chráněným oznamováním <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ Viz OECD Recommendation on Public Integrity (Doporučení OECD o integritě veřejného sektoru, 2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/>

Recommendation-Public-Integrity.pdf

⁵⁴ Viz výše uvedené doporučení organizace Transparency International z roku 2018 Best practice guide for whistleblowing legislation.

Ačkoliv navrhovaná směrnice zavádí na úrovni EU v souladu se zásadou subsidiarity opatření na ochranu oznamovatelů, která jsou zaměřena na prosazování práva Unie v konkrétních oblastech, Komise členské státy vybízí, aby při provedení směrnice ve vnitrostátním právu uvážily rozšíření její oblasti působnosti i na jiné oblasti a obecněji aby na vnitrostátní úrovni zajistily komplexní a soudržný rámec.

Komplexní přístup je nezbytný, aby bylo možno uznat významné přispění oznamovatelů k předcházení protiprávnímu jednání poškozujícímu veřejný zájem a potírání tohoto jednání a zajistit v celé EU jejich náležitou ochranu. Ochrana oznamovatelů si zasluhuje plnou angažovanost a společné úsilí všech orgánů EU, členských států a zúčastněných subjektů.