

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 4/2018

(podle čl. 325 odst. 4 Smlouvy o fungování EU)

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie

(2018/C 405/01)

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 325 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie (COM(2018) 218 final) a

s ohledem na žádosti Parlamentu a Rady ze dne 29. května 2018 o stanovisko k výše uvedenému návrhu,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

OBECNÉ POZNÁMKY

1. Po řadě medializovaných případů oznámení porušení právních předpisů (*whistleblowing*) a několika iniciativách v členských státech ⁽¹⁾ i na mezinárodní úrovni ⁽²⁾ přijala Komise dne 23. dubna 2018 návrh směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie („návrh“). Směrnicí provází sdělení o posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU ⁽³⁾.

2. Podotýkáme, že přístup členských států k oznamování porušení předpisů se výrazně různí ⁽⁴⁾. Dále uvádíme, že ani *acquis* Unie nepřistupuje k hlášení porušení předpisů jednotně. Ucelená, kvalitně koncipovaná a uživatelsky vstřícná směrnice by mohla být užitečným nástrojem, který by odrazoval od porušování práva Unie, a v případě, kdy k takovému porušení dojde, zajišťoval, že nezůstane nepotrestáno. V míře, v níž taková porušení mohou mít dopad na finanční zájmy EU, může prevence jejich vzniku včasným a účinným oznámením přispívat k ochraně rozpočtu EU, řádnému finančnímu řízení a odpovědnosti.

3. Vřele tento návrh vítáme, neboť se domníváme, že zavedení či rozšíření systémů pro *whistleblowing* ve všech členských státech, s nímž tento návrh počítá, by mohlo zlepšit řízení politik EU zdola nahoru, a to kroky občanů a zaměstnanců, které by doplnily uplatňování právních předpisů shora dolů, jako kroky, které Komise podniká proti

⁽¹⁾ Viz analýza legislativního rámce členských států provedená Komisí, která je k dispozici zde jako příloha 6: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Viz mj.: Rada Evropy, *Trestněprávní úmluva o korupci*, Řada evropských smluv č. 173, Štrasburk, 27.01.1999; Rada Evropy, *Ochrana oznamovatelů*, Doporučení CM/Rec(2014)7 a důvodová zpráva; rezoluce Valného shromáždění OSN č. 58/04 ze dne 31. října 2003: *Úmluva Organizace spojených národů o boji proti korupci*; protikorupční akční plán G-20 pro ochranu oznamovatelů: *Studie rámců ochrany oznamovatelů závažných nesrovnalostí, kompendium osvědčeným postupů a obecných zásad právních předpisů* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Viz analýza legislativního rámce členských států provedená Komisí, která je k dispozici zde jako příloha 6: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

členským státům v případě porušení právních předpisů podle článku 258 SFEU ⁽¹⁾. V tomto smyslu by směrnice mohla zvýšit povědomí občanů o jejich právech a o tom, že při uplatňování práva EU mohou hrát klíčovou roli. V případech, kdy z konkrétního porušení předpisů vyplývá, že jde o problém spíše systémové povahy, by jeho nahlášení mohlo Komisi pomoci s přípravou žaloby proti členskému státu.

4. Dále pokud se nahlášené porušení předpisů týká finančních zájmů EU, může whistleblowing přinést rozpočtu EU úspory plynoucí ze zpětného získání neoprávněně vyplacených částek. V dlouhodobé perspektivě pak pokud oznamovatelé upozorní na nedostatky ve finančním řízení programů EU, budou moci normotvůrci Unie na základě návrhu Komise zavést nutné změny pravidel.

5. Jako externí auditor Unie bychom v systému oznamování, který návrh předpokládá, neměli žádnou přímou úlohu. Na základě našeho mandátu podle článku 287 SFEU automaticky nezahajujeme audity či šetření na základě informací obdržených od třetích stran. Při plánování své auditní práce však významně přihlížíme ke všem relevantním informacím z externích kanálů. Pokud oznamovatel našeho auditora upozorní na porušení předpisů, mohou být do naší auditní práce začleněny jakékoliv neveřejné informace ⁽²⁾. Zprávy vypracované na základě takových oznámení porušení předpisů rovněž mohou být využity v rámci našich budoucích pracovních priorit ⁽³⁾.

6. Podotýkáme, že návrh se nevztahuje na oznamování porušení předpisů zaměstnanci EU v souvislosti s činnostmi orgánů a institucí, úřadů a subjektů EU, které se v současné době řeší v souladu se služebním řádem ⁽⁴⁾.

PŘÍPRAVNÉ PRÁCE PROVEDENÉ KOMISÍ

7. Jsme si vědomi toho, že Komise provedla v roce 2017 přípravné práce značného objemu. Zorganizovala 12 týdnů trvající veřejnou konzultaci, v jejímž rámci bylo podáno 5 707 odpovědí, a dále tři internetové konzultace zacílené na zainteresované strany, dva semináře s národními odborníky a jeden seminář s akademiky a právními experty. Rovněž zadala jednu externí studii a provedla jedno posouzení dopadu ⁽⁵⁾: po počátečním negativním stanovisku byl dokument schválen výborem pro kontrolu regulace ⁽⁶⁾.

8. Komise ve svém posouzení dopadu odhaduje současné riziko pro EU v oblasti podvodů a korupce na 179 až 256 miliard EUR ročně ⁽⁷⁾. Počítá, že díky návrhu by 40 % v EU pracovní síly mělo právo na ochranu, pokud oznámí porušení předpisů, a úroveň této ochrany se zlepšila pro přibližně 20 % pracovní síly. Odhaduje, že tento návrh by veřejný a soukromý sektor přišel ročně na 747,8 milionu EUR v jednorázových nákladech a 1 336,6 milionu EUR ročně na operačních nákladech.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

Tento oddíl se vztahuje pouze na ty články návrhu, k nimž máme konkrétní připomínky.

Článek 1 – Věcná působnost

9. Návrh si klade za cíl chránit osoby oznamující případy porušení předpisů ve čtyřech hlavních kategoriích:

— porušení předpisů spadajících do rámce aktů Unie v omezeném počtu oblastí ⁽⁸⁾. Příslušné akty jsou uvedeny v příloze, jejíž druhá část uvádí akty, které již obsahují konkrétní pravidla pro oznamování porušení předpisů. Body odůvodnění 19 a 82 umožňují zohlednit změnu (tj. rozšíření) přílohy pokaždé, kdy je ochrana osob oznamujících porušení předpisů relevantní pro nový akt Unie;

⁽¹⁾ V této věci odkazujeme na naši situační zprávu zveřejněnou dne 3 září 2018: „Uplatňování právních předpisů EU: povinnosti Evropské komise v oblasti dohledu podle čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii“.

⁽²⁾ Mezinárodní auditorský standard (ISA) 250 (Přepřacované změny), „Přihlížení k právním předpisům při auditu účetní závěrky“, A17. Auditor může získat informace týkající se případu porušení předpisů i jinak než v důsledku provádění postupů podle bodů 13–17 (např. je-li upozorněn na porušení předpisů oznamovatelem).

⁽³⁾ Pro letošní rok viz náš pracovní program za rok 2018.

⁽⁴⁾ Článek 22c nařízení č. 31 (EHS), 11 (ESAE), kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 45, 14.6.1962, s. 1385); viz také vyšetřování těchto pravidel Evropským veřejným ochráncem práv, uzavřené dne 27.2.2015 (případ OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, strana 46.

⁽⁸⁾ Zadávání veřejných zakázek, finanční služby, prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, bezpečnost výrobků, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí, jaderná bezpečnost bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, hospodářská soutěž, ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů.

- porušování pravidel hospodářské soutěže;
- porušení pravidel s dopadem na finanční zájmy Unie, jak jsou definovány v článku 325 SFEU (o boji proti podvodům), zejména s ohledem na směrnici o ochraně finančních zájmů Unie ⁽¹⁾ a nařízení OLAF ⁽²⁾.
- porušení týkající se vnitřního trhu, pokud jde o jednání, které porušuje pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob nebo mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob;

10. Vzhledem k tomu, že řada právních aktů EU již obsahuje prvky postupů pro oznamování porušení předpisů, návrh uvádí, že prioritně platí konkrétní pravidla pro jednotlivé sektory (například směrnice o zneužívání trhu ⁽³⁾). Návrh se však bude vztahovat na veškeré záležitosti, které nejsou regulovány v aktech pro konkrétní odvětví.

Naše analýza

11. Vítáme záměr Komise zajistit, aby se směrnice vztahovala na mnoho oblastí činností Unie. Reflektuje doporučení Rady Evropy zavést „ucelený a soudržný“ normativní rámec ⁽⁴⁾.

12. I když plně přiznáváme potřebu respektovat rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy a přirozené limity této směrnice jako právního nástroje, máme obavy týkající se složitosti její věcné působnosti a dopadů, které to může mít na účinnou ochranu osob oznamujících porušení právních předpisů v praxi. Ve svém doprovodném sdělení Komise konkrétně podporuje členské státy v tom, aby „uvážily rozšíření“ působnosti směrnice „do jiných oblastí“ a „zajistily ucelený a soudržný rámec na národní úrovni“ ⁽⁵⁾. Pokud k takovému dobrovolnému rozšíření rozsahu ve vnitrostátním právu nedojde, mohlo by se stát, že koneční uživatelé budou muset provádět složitá posouzení vyžadující odborné znalosti, kterými dotyční nemusí vždy disponovat. Potenciální oznamovatel by měl vědět, zda se porušení předpisů, které plánuje oznámit, týká aktu uvedeného příloze (mezitím možná změněného nebo konsolidovaného), a zda tedy bude moci využít ochrany, kterou směrnice a příslušné národní prováděcí předpisy poskytují. Takto složitá orientace by mohla snížit právní jistotu potenciálních oznamovatelů a od oznamování porušení právních předpisů Unie je odradit.

13. Podle našeho názoru je složitost působnosti částečně mírněna jednak různými ustanoveními návrhu, jejichž cílem je pomáhat potenciálním oznamovatelům prostřednictvím srozumitelných a snadno přístupných informací, poradenství a pomoci ⁽⁶⁾, a jednak skutečností, že by stačilo mít oprávněné důvody domnívat se, že předložené informace spadají do oblasti působnosti této směrnice ⁽⁷⁾.

14. Vítáme záměr Komise pokrýt všechna porušení předpisů s dopadem na finanční zájmy EU, jak jsou definovány v článku 325 SFEU, což je chápáno jako „hlavní oblast, v níž je zapotřebí prosazování práva Unie posílit“ ⁽⁸⁾. Směrnice o ochraně finančních zájmů Unie definuje „finančními zájmy Unie“ jako „veškeré příjmy, výdaje a aktiva, které jsou pokryty z následujících rozpočtů, z těchto rozpočtů pocházejí nebo do nich mají být odvedeny: i) rozpočet Unie; ii) rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených podle Smluv nebo rozpočty, které jsou jimi přímo nebo nepřímo spravovány a kontrolovány“ ⁽⁹⁾. To by například zahrnovalo všechny fondy EU, DPH a cla, ale vylučovalo nástroje, které nejsou ustaveny podle práva Unie a nezahrnují příjmy a výdaje EU, jako je Evropský mechanismus stability.

Článek 2 – Osobní působnost

15. Návrh se vztahuje na oznamovatele z veřejného i soukromého sektoru, kteří získají informace o porušování předpisů v rámci své pracovní činnosti, a to včetně dobrovolníků, neplacených stážistů a osob, které prochází náborovým řízením.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29).

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu) (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, bod 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, strana 12.

⁽⁶⁾ Čl. 5 odst. 1 písm. e) pro právnické osoby v soukromém a veřejném sektoru, článek 10 pro příslušné orgány a čl. 15 odst. 2 a 3 pro členské státy.

⁽⁷⁾ Čl. 13 odst. 1.

⁽⁸⁾ 16. bod odůvodnění.

⁽⁹⁾ Čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice (EU) 2017/1371.

Naše analýza

16. Vítkáme šíři tohoto ustanovení, zejména pak skutečnost, že zohledňuje porušení s dopadem na finanční zájmy EU ve složitých projektech, jichž se účastní řada aktérů (dodavatelé, subdodavatelé, konzultanti, dobrovolníci atd.), kteří jsou všichni potenciálními oznamovateli.

Článek 4 – Povinnost zavést interní kanály a postupy pro oznamování a pro následná opatření přijatá v návaznosti na oznámení

17. Návrh by členskými státy stanovil povinnost zajistit, aby právnické osoby v soukromém i veřejném sektoru ustavily interní kanály a postupy pro oznamování. Zaměstnanci musí mít přístup k využití takových interních kanálů a využívat by je mohly i další kategorie osob, jako jsou zainteresované strany, dodavatelé nebo stážísté.

18. Soukromé právnické subjekty s méně než 50 zaměstnanci nebo s obratem a rozvahou, jejichž hodnota nedosahuje 10 milionů EUR, by byly vyloučeny, s výjimkou subjektů působících v určitých citlivých oblastech.

19. Veřejné právní subjekty jsou definovány jako státní či regionální správy, obce s více než 10 000 obyvatel a jiné subjekty, které se řídí veřejným právem.

Naše analýza

20. Rozumíme přání Komise vyjmout z povinnosti ustavit interní oznamovací kanály určité soukromé a veřejné subjekty, což, jak Komise uvádí ve svém posouzení odpadu, s sebou nese finanční a správní náklady. Je rovněž zřejmé, že tato výjimka by oznamovatelům nebránila využít externích kanálů.

21. Domníváme se však, že vyjmout určité obce z povinnosti ustavit interní oznamovací kanály by znamenalo výrazně omezit ochranu poskytovanou oznamovatelům, neboť průměrná velikost obcí v EU je 5 887 obyvatel; mezi členskými státy jsou však velké rozdíly⁽¹⁾. Máme za to, že navrhovaný práh definující menší obce se již v řadě členských států uplatňuje (Belgie, Francie, Španělsko). Jsme nicméně toho názoru, že Komise by měla Parlamentu a Radě tento práh odůvodnit a vysvětlit, nakolik je odrazem limitů týkajících se zaměstnanců a fluktuace, které by mohly být uplatněny pro účely vynětí subjektů v soukromém sektoru.

Článek 5 – Postupy pro interní oznamování a následná opatření v návaznosti na oznámení

22. Návrh uvádí podrobné údaje o postupech pro interní oznamování, zejména ustavení důvěrných kanálů a určení osoby nebo odboru odpovědného za bedlivé sledování zpráv oznamovatelů, a stanoví přiměřený časový rámec – maximálně tři měsíce – po poskytnutí zpětné vazby oznamovateli.

Naše analýza

23. Podrobné povinnosti týkající se interního oznamování zahrnují ustanovení o „srozumitelných a snadno přístupných informacích“ o postupech a oznamování, což vítáme. Podle našeho názoru však dostatečně nepokrývají zvyšování povědomí ani školení zaměstnanců. Trváme na významu podpory pozitivního prostředí, v němž panuje důvěra a kde je oznamování případů porušení pravidel akceptovanou součástí korporátní kultury, a to jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru⁽²⁾.

Článek 13 – Podmínky ochrany oznamujících osob

24. Tento článek stanoví podmínky, podle nichž se oznamující osoby kvalifikují pro ochranu podle této směrnice. Ať již byl použit jakýkoliv kanál (interní, externí nebo veřejný), oznamovatelé musí mít přiměřený důvod domnívat se, že nahlášené informace byly v době, kdy byly oznámeny, pravdivé a že se na ně tato směrnice vztahovala.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data* (Správy na nižší než národní úrovni v zemích OECD: hlavní údaje), edice 2018, strany 5-6.

⁽²⁾ Viz NKI Spojeného království, *Making a whistleblowing policy work* (Jak zajistit funkční politiku oznamování porušení předpisů), Zpráva kontrolora a předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, HC 1152, zasedání 2013-14, 18 březen 2014; Autorizovaný institut interních auditorů, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing* (Oznamování porušení předpisu a korporátní správa, role interního auditu v oznamování porušení předpisů), leden 2014.

25. Jestliže oznamovatel příslušné skutečnosti oznamuje *externě* (tj. mimo společnost/úřad příslušnému národnímu orgánu), kvalifikuje se pro poskytnutí ochrany, pokud:

- příslušné skutečnosti napřed oznámil interně, aniž by to vedlo k přijetí náležitých opatření v „přiměřeném časovém rámci“ (nepřekračujícím tři měsíce);
- neměl možnost oznámit příslušné skutečnosti interně nebo by nebylo přiměřené očekávat, že si bude možnosti interního oznámení skutečností vědom;
- spadá do kategorie, na níž se povinnost takové skutečnosti oznamovat interně nevztahuje (např. dodavatelé, neplacení stážisté);
- vznikla situace, kdy nebylo možné vzhledem k „předmětu oznámení“ přiměřeně očekávat, že oznamovatel použije interní kanály pro oznamování;
- má oprávněné důvody domnívat se, že by využití interních kanálů pro oznamování mohlo ohrozit účinnost vyšetřovacích úkonů příslušných orgánů;
- má podle práva Unie nárok tyto skutečnosti oznámit externě.

26. Pokud oznamovatel oznamuje skutečnosti *veřejně*, musí, aby se kvalifikoval pro poskytnutí ochrany,

- v souladu se směrnicí napřed oznámit příslušné skutečnosti interně anebo externě;
- vzniknout situace, kdy kvůli bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu či zvláštním okolnostem daného případu nebylo možné přiměřeně očekávat, že využije interní a/nebo externí kanály pro oznamování, nebo v případě hrozby nenapravitelné újmy.

Naše analýza

27. Domníváme se, že určujícím faktorem by měl být veřejný zájem zveřejnit informace odhalené oznámením porušování právních předpisů. Členské státy by měly bránit zavedení jakýchkoliv výjimek poskytování ochrany na základě subjektivních záměrů nebo specifických motivací oznamovatelů.

28. Domníváme se, že obecné pravidlo vyžadující předchozí využití interních kanálů je v zásadě rozumné a přispívá ke kultuře přijetí oznamování porušování právních předpisů. Podotýkáme však, že obecně formulované výjimky z tohoto pravidla by potřebovaly další výklad (správní a soudní), aby se potenciální oznamovatelé neocitli v situaci právní nejistoty. Dále je nutno zajistit, aby navrhovaný kaskádový systém z důvodu akumulace konečných lhůt prevenci porušování předpisů nekomplikoval, což by bylo proti účelu této směrnice.

29. Podotýkáme, že stávající přístup k oznamování porušení právních předpisů pracovníky EU, jak je stanoven ve služebním řádu, se od pravidel, která zde navrhuje Komise, liší, i když s ohledem na specifickou institucionální uspořádání EU nelze tyto dvě situace přímo srovnávat. Podle služebního řádu mohou pracovníci EU bez výjimky využívat ochranu oznamovatelů, obrátí-li se *přímo* na OLAF, aniž by napřed museli vyčerpat interní kanály (¹).

30. Pokud jde o výjimky, které umožňují obcházet interní oznamovací kanály, očekávali bychom, že oznamovatelům, kteří mají přiměřené důvody domnívat se, že by interní oznámení příslušných skutečností ohrozilo jejich osobní bezpečnost nebo legitimní zájmy, bude tato možnost zajištěna v čl. 13 odst. 2.

31. Evropskému účetnímu dvoru jsou pravidelně spontánně třetími stranami hlášena podezření z podvodu (v roce 2017 jsme obdrželi 29 takových hlášení), a to včetně případů, které by mohly spadat do osobní i věcné působnosti tohoto návrhu. Po prověření postupujeme všechny relevantní případy úřadu OLAF (²). Víáme skutečnost, že návrh (³) těmto oznamovatelům zaručuje stejnou ochranu, jako kdyby tyto skutečnosti nahlásili příslušným orgánům svého členského státu.

32. Domníváme se, že osobám, které podaly oznámení anonymně, by neměla být ochrana oznamovatelů upřena, je-li jejich identita následně odhalena. Tento postup by byl v souladu s podporou, kterou Unie poskytuje anonymnímu

(¹) Čl. 22a odst. 1 služebního řádu v platném znění.

(²) Rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 43-2017 o spolupráci mezi Evropským účetním dvorem (EÚD) a Evropským úřadem pro boj proti podvodům (EÚB) v případech podezření z podvodu, které EÚD zjistil v průběhu své auditní práce nebo které mu bez vyzvání oznámí třetí strany.

(³) Čl. 13 odst. 3.

oznamování skutečností úřadu OLAF *mimo jiné* subjekty z členských států ⁽¹⁾, a s politikou Komise v oblasti právní předpisů platných pro hospodářskou soutěž ⁽²⁾. V kontextu naší práce na tomto návrhu nám Komise potvrdila, že ochrana skutečně bude rozšířena i na anonymní oznamovatele, jejichž identita bude následně odhalena.

Článek 15 – Opatření na ochranu oznamujících osob před odvetnými opatřeními

33. Návrh zavazuje členské státy přijmout nutná opatření bránící odvěti. Uvádí nevyčerpávající seznam sedmi opatření:

- požadavky na přístup veřejnosti k informacím,
- pomoc od příslušných orgánů,
- nevynutitelnost smluvních i nesmluvních omezení zveřejňování informací ve vztahu k oznamovateli (např. ustanovení o důvěrnosti informací ve smlouvě),
- obrácení důkazního břemene v soudním řízení týkajícím se škody, kterou oznamovatel utrpěl (např. *zaměstnavatel* musí prokázat, že propuštění nebylo důsledkem oznámení, ale došlo k němu výhradně z jiných, řádně podložených důvodů),
- přístup k nápravným opatřením včetně předběžných opatření,
- vynětí z opatření, řízení a nápravných opatření směrnice o obchodním tajemství ⁽³⁾ a možnost uvést oznámení porušení předpisů jako důvod pro zamítnutí soudního řízení,
- právní podpora a právní a finanční pomoc.

Naše analýza

34. Obecně se s Komisí shodujeme a tento návrh směrnice vítáme. Zejména vítáme rozsáhlý seznam opatření proti odvěti, který nicméně nebrání zaměstnavatelům přijímat odůvodněná rozhodnutí týkající se zaměstnání, a to i proti oznamovatelům. Zejména zdůrazňujeme význam podpory pozitivního prostředí, v němž panuje důvěra a kde je oznamování případů porušování pravidel akceptovanou součástí korporátní kultury, a to jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru. Rovněž podotýkáme, že směrnice se nezabývá otázkou časových limitů, což znamená, že členské státy nemohou ve věci ochrany oznamovatelů takové limity zavádět či zachovávat.

Článek 21 – Vykazování, hodnocení a přezkum

35. Členské státy by byly povinny poskytovat Komisi veškeré relevantní informace o provádění a uplatňování této směrnice. Návrh dále prezentuje dvoufázový přístup. Do 15. května 2023, tj. do dvou let po uplynutí přechodného období dne 15. května 2021, by Komise měla Parlamentu a Radě předložit zprávu o provádění a uplatňování této směrnice.

36. Členské státy by rovněž byly povinny ročně předkládat Komisi určité statistické údaje, „jsou-li k dispozici na centrální úrovni v příslušném členském státě“. Příslušné statistiky se týkají počtu zpráv obdržných příslušnými orgány, počtu a konečných výsledků vyšetřování a řízení, která byla na základě těchto zpráv zahájena, a odhadovaných finančních škod a zpětně získaných částek. Komise ve své důvodové zprávě uvádí, že tyto údaje budou použity při přípravě zpráv úřadu OLAF a mohou být doplněny výročními zprávami Úřadu evropského veřejného žalobce a veřejného ochránce práv EU.

37. Po zohlednění těchto statistických údajů by Komise musela do 15. května 2027 předložit Parlamentu a Radě další zprávu posuzující dopad vnitrostátních právních předpisů, jimiž se tato směrnice provádí ve vnitrostátním právu. Zpráva by mimo jiné posoudila potřebu případných změn rozsahu věcné působnosti této směrnice.

⁽¹⁾ Nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, čl. 5 odst. 2 Elektronická správa (e-Government), bod 1. Generální ředitel může zahájit vyšetřování v případě, že existuje dostatečně závažné podezření, které může být založeno i na informacích od třetí osoby nebo na *anonymních* informacích, že došlo k podvodu, úplatkářství nebo jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie. (Přidaná kurzíva)

⁽²⁾ Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (Úř. věst. C 298, 8.12.2006, s. 17).

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (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, 15.6.2016, s. 1).

Naše analýza

38. Domníváme se, že existuje prostor pro zlepšení transparentnosti a rozsahu navrhovaných vykazovacích povinností. Podle našeho názoru by skutečnost, že zaslání statistických údajů by bylo pro některé členské státy (ty, které tyto informace nemají k dispozici na ústřední úrovni) nepovinné a že tyto údaje by nebyly členěny podle oblastí politiky, snížila účinnost tohoto opatření. Dále informace obsažené ve statistických údajích budou pro veřejnost přínosné nejdříve za šest let po uplynutí lhůty pro převod směrnice do vnitrostátního práva a až osm let od vstupu směrnice v platnost. Tato doba se jeví být disproporčně dlouhá a v rozporu se závazkem členských států uvedeným v čl. 21 odst. 2 poskytovat Komisi „veškeré relevantní informace“ o provádění a uplatňování této směrnice.

39. Podotýkáme, že nepovinná povaha vykazovacích povinností členských států má precedent, kterým je směrnice o ochraně finančních zájmů⁽¹⁾. Nedomníváme se však, že taková soudržnost sama o sobě opravňuje zachování takto nedostatečných ustanovení o vykazovacích povinnostech. I když jsme si vědomi nákladových dopadů rozšířených povinností, rádi bychom Parlament a Radu upozornili na skutečnost, že dostupnost těchto statistických dat by mohla být v pozdější fázi klíčová pro měření výkonnosti mnohem větších finančních a správních investic, které členské státy a veřejné a soukromé subjekty musely v rámci provádění směrnice realizovat. Při přípravných pracích mohla Komise čerpat ze zkušeností z různých jurisdikcí z celého světa, zčásti i díky dostupnosti údajů o provádění mechanismů ochrany oznamovatelů z těchto jurisdikcí. Pokud to bude nutné, Komise by měla prověřit různé možnosti poskytování financování EU, aby členskými státy pomohla se sběrem dat.

40. Domníváme se, že statistické informace o oznamování porušení předpisů v členských státech musí být nejvyšší možné kvality. Konkrétně by měly být dostupné podle zemí, právních aktů a tematických oblastí a měly by uvádět konečné výsledky občanských a trestních soudních řízení. Sdílíme názor britského Nejvyššího kontrolního úřadu, že zveřejňování souborných statistik o vyšetřování případů oznámení porušení předpisů, včetně jejich efektů, je způsob, jak zvýšit důvěru zaměstnanců v mechanismy oznamování porušení předpisů, neboť jim ukazuje, že oznámení jsou brána vážně⁽²⁾.

Toto stanovisko přijal senát V, jemuž předsedá Lazaros S. LAZAROU, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. září 2018.

Za Účetní dvůr
předseda
Klaus-Heiner LEHNE

⁽¹⁾ Čl. 18 odst. 2 směrnice (EU) 2017/1371.

⁽²⁾ Viz NKI Spojeného království, *Making a whistleblowing policy work* (Jak zajistit funkční politiku oznamování porušení předpisů), Zpráva kontrolora a předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, HC 1152, zasedání 2013-14, 18. březen 2014, bod 4.18.