



Bruksela, dnia 23.4.2018r.
COM(2018) 214 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE

1. Wprowadzenie

Największe afery ostatnich lat i miesięcy – od LuxLeaks po dokumenty panamskie, DieselGate czy Cambridge Analytica – pokazały, jak nadużycia wewnątrz organizacji lub przedsiębiorstw, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, mogą istotnie szkodzić interesowi publicznemu. W wielu przypadkach afery te – oraz szkody wyrządzone w obszarze środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz krajowych lub unijnych finansów publicznych – ujrzały światło dzienne dzięki osobom, które głośno informowały o odnotowanych przez nie nadużyciach w kontekście ich pracy. Ci „sygnaliści” często kładą na szali własną karierę i źródło utrzymania, a w niektórych przypadkach narażają się na poważne i długotrwałe konsekwencje finansowe, zdrowotne i osobiste oraz utratę reputacji. Zapewnienie ochrony osobom, które nie boją się mówić o nieprawidłowościach, ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania nadużyciom i ochrony interesu publicznego.

Sygnaliści są również ważnym źródłem informacji dla dziennikarstwa śledczego. Często zwracają się oni do dziennikarzy, jeżeli ich obawy dotyczące nadużyć pozostają bez odpowiedzi, a ich jedynym wyjściem jest upublicznienie sprawy. Zagwarantowanie strażniczej roli dziennikarstwa śledczego w demokratycznym społeczeństwie wymaga nie tylko ochrony poufności jego źródeł informacji, ale również ochrony sygnalistów przed odwetem w razie ujawnienia ich tożsamości.

W tym kontekście Komisja ustanowi ramy polityczne, aby wzmocnić ochronę sygnalistów na szczeblu UE, oraz złoży wniosek dotyczący „dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii”¹. Dążąc do osiągnięcia tych celów, Komisja opiera się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wolności wypowiedzi oraz na zaleceniu Rady Europy z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów², w którym określono zasady wyznaczające sposób postępowania dla państw członkowskich w zakresie wprowadzania lub przeglądu przepisów dotyczących sygnalistów, którzy zgłaszają lub ujawniają informacje na temat zagrożeń lub szkody dla interesu publicznego³. Zasady te obejmują najważniejsze elementy skutecznych i wyważonych przepisów, które chronią prawdziwych sygnalistów, jednocześnie zapewniając zabezpieczenia i środki ochrony prawnej osobom pokrzywdzonym w wyniku zgłoszenia informacji w sposób niedokładny lub w złej wierze⁴.

Niektóre z tych norm zostały wdrożone w ostatnich latach przez szereg państw członkowskich UE. W niektórych państwach członkowskich obowiązują kompleksowe przepisy w tym zakresie⁵. Inne państwa członkowskie oferują jedynie ochronę sektorową, np.

¹ COM (2018) 218.

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

³ Zob. również rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 2170 (2017) pt. „Promoting integrity in governance to tackle political corruption”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> oraz rezolucja nr 2060 (2015) pt. „Improving the protection of whistle-blowers”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Standardy ochrony sygnalistów zostały również ustanowione w międzynarodowych aktach prawnych, takich jak: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2004 r., której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie, oraz Cywilnoprawna konwencja o korupcji i Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy z 1999 r.

⁵ Irlandia, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

wyłącznie w zakresie walki z korupcją lub wyłącznie w sektorze publicznym. Niektóre państwa członkowskie rozważają przyjęcie nowych przepisów, na mocy których wprowadzono by lub wzmocniono ochronę sygnalistów.

Elementy ochrony sygnalistów zostały już wprowadzone w poszczególnych instrumentach UE w obszarach takich jak usługi finansowe, bezpieczeństwo transportu i ochrona środowiska, jeżeli istniała pilna potrzeba zapewnienia właściwego stosowania prawa Unii. Dyrektywa o tajemnicy przedsiębiorstwa⁶ chroni sygnalistów, którzy ujawniają tajemnicę przedsiębiorstwa w celu ochrony interesu publicznego, zwalniając ich z odpowiedzialności.

Ogólnie rzecz biorąc, ochrona, z której obecnie mogą korzystać sygnaliści w UE, ma charakter fragmentaryczny w różnych państwach członkowskich i nie jest jednakowa w każdym obszarze polityki. Ostatnie afery o skutkach transgranicznych, które ujawnili sygnaliści, wskazują, jak niewystarczająca ochrona w jednym państwie może nie tylko wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie polityk unijnych w tym państwie, ale również zaszkodzić innym państwom i całej UE.

Zgodnie ze specjalnym badaniem Eurobarometr na temat korupcji z 2017 r.⁷ około jeden na trzech Europejczyków (29 %) uważa, że ludzie mogą nie zgłaszać przypadków korupcji, ponieważ zgłaszający nie są objęci żadną ochroną. W odpowiedziach udzielonych w ramach konsultacji publicznych, które Komisja przeprowadziła w 2017 r.⁸, najczęściej podawaną przyczyną, dla której pracownicy nie zgłaszają nadużyć, był strach przed konsekwencjami prawnymi i finansowymi.

Obawa przed odwetem jest często uzasadniona. W badaniu „Global Business Ethics Survey” z 2016 r.⁹, które przeprowadzono na ponad 10 000 pracowników w sektorze prywatnym, sektorze publicznym i sektorze organizacji non-profit w 13 państwach, wskazano, że 33 % pracowników odnotowało uchybienia, 59 % je zgłosiło, a kolejne 36 % padło ofiarami odwetu.

Brak ufności w korzyści płynące ze zgłaszania wskazują również ustalenia wynikające ze specjalnego badania Eurobarometr nr 470: dwie najczęstsze przyczyny niezgłaszania korupcji obejmowały: (i) trudność w udowodnieniu nieprawidłowości (45 %) oraz (ii) prawdopodobny brak kary dla osób odpowiedzialnych mimo dowodów wskazujących ich winę (32 %).

Ponadto potencjalni sygnaliści, którzy są świadkami czynności niezgodnych z prawem i czują, że zgłoszenie tych czynności będzie bezpieczne, mogą tego nie robić, gdyż zwyczajnie nie wiedzą, gdzie i w jaki sposób je zgłosić. 49 % respondentów specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji z 2017 r. nie wiedziało, gdzie zgłosić korupcję, gdyby byli jej ofiarami lub świadkami. Jedynie 15 % wszystkich respondentów, którzy wzięli udział w konsultacjach Komisji, miało wiedzę na temat istniejących w ich państwach przepisów na temat ochrony sygnalistów.

⁶ Dyrektywa (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem, Dz.U. 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=54254http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), „Global Business Ethics Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity”, http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf Badanie „Global Business Ethics Survey” jest finansowane przez podmioty branżowe.

Do niskiego poziomu zgłaszania przyczyniają się również czynniki społeczno-kulturowe, a w szczególności głęboko zakorzeniony negatywny wizerunek sygnalistów w społeczeństwie¹⁰. Strach przed złą reputacją był trzecią najważniejszą przyczyną niezgłaszania nadużyć przez pracowników, którą wskazano w ramach konsultacji Komisji.

Instytucje Unii i wiele zainteresowanych podmiotów wzywało do wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu UE. W styczniu i październiku 2017 r. Parlament Europejski¹¹ wezwał Komisję do przedstawienia do końca 2017 r. horyzontalnego wniosku ustawodawczego służącego zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony sygnalistów w UE zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym, a także w instytucjach krajowych i unijnych. W swoich konkluzjach z dnia 11 października 2016 r. w sprawie przejrzystości podatkowej¹² Rada zwróciła się do Komisji o zbadanie możliwości podjęcia w przyszłości działań w tym obszarze na szczeblu UE. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i związki zawodowe konsekwentnie wzywały do przyjęcia ogólnounijnych przepisów w celu ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym¹³.

2. Wartość dodana ochrony sygnalistów na szczeblu UE

Zgodnie ze zobowiązaniem, które przewodniczący Juncker przyjął w liście intencyjnym uzupełniającym jego orędzie o stanie Unii z 2016 r.¹⁴, Komisja oceniła zakres działań, które można podjąć w przyszłości w celu wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu UE.

Poprawa egzekwowania prawa Unii i ochrona wolności wypowiedzi

Zgodnie z oceną Komisji istniejące luki i niejednolity charakter ochrony sygnalistów osłabia egzekwowanie prawa Unii. Sygnaliści mogą odgrywać zasadniczą rolę w obszarach, w których często naruszenia prawa Unii trudno jest ujawnić. Zapewnienie, by sygnaliści zgłaszający informacje czuli się bezpiecznie, może przyczynić się do skutecznego wykrywania przypadków naruszania prawa Unii, które mogłyby istotnie naruszyć interes publiczny, prowadzenia dochodzeń w sprawie tych naruszeń oraz ścigania ich sprawców.

Istniejące przepisy unijne dotyczące ochrony sygnalistów opracowano w reakcji na afery i w odpowiedzi na coraz większe osłabienie egzekwowania przepisów w poszczególnych sektorach. Przykładowo UE przystąpiła do ochrony sygnalistów w sektorze usług finansowych po kryzysie finansowym, który unaoczniał istotne uchybienia w wykonywaniu

¹⁰ Transparency International (2013), „Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU”.

¹¹ Odpowiednio rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055(INI)).

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

¹³ Na przykład Transparency International, Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych oraz Europejska Federacja Dziennikarzy. Petycję Eurocadres podpisało ponad 81 000 osób i wsparło ponad 80 właściwych organizacji, <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_pl Zobowiązanie to powtórzono w programach prac Komisji na lata 2017 i 2018, https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_pl, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_pl.pdf

przepisów UE¹⁵. Z oceny Komisji wynika, że nadszedł czas na podjęcie aktywnych działań i wykorzystanie ochrony sygnalistów jako części systemu egzekwowania prawa Unii nie tylko w obszarach, w których interes publiczny został już poważnie naruszony, ale również zapobiegawczo.

Wzmocnienie ochrony sygnalistów stanowi realizację zobowiązania Komisji do położenia większego nacisku na egzekwowanie przepisów, aby prawo służyło interesowi ogólnemu, jak wskazała Komisja w komunikacie z 2016 r. pt.: „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”¹⁶. Lepsza ochrona sygnalistów może wpłynąć korzystnie na życie codzienne i dobrostan wszystkich Europejczyków, przyczyniając się do zapobiegania poważnym zagrożeniom dla interesu publicznego, które mogą rozprzestrzeniać się również poza granice krajowe. Ponadto konsultacje przeprowadzone przez Komisję wykazały, że istnieje bardzo silne poparcie dla prawnie wiążących norm minimalnych dotyczących ochrony sygnalistów w prawie Unii, w szczególności w kontekście walki z nadużyciami finansowymi, korupcją, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania, a także w kontekście ochrony środowiska oraz zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto silna ochrona sygnalistów na szczeblu UE gwarantuje wolność wypowiedzi i wolność mediów, które zapisano w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ochrona sygnalistów stanowi realizację zobowiązań Komisji przyjętych w następstwie drugiego corocznego seminarium w sprawie praw podstawowych dotyczącego „pluralizmu mediów i demokracji”, które odbyło się w listopadzie 2016 r.¹⁷ Sygnaliści będą chętniej rozmawiać z dziennikarzami śledczymi, jeżeli będą chronieni przed odwetem i uzyskają pewność prawa, której potrzebują w celu podjęcia świadomej decyzji, przy pełnej świadomości swoich praw i obowiązków.

Lepsza ochrona interesów finansowych UE

Zapewnienie sygnalistom ochrony silniejszej od tej przysługującej dotychczas pracownikom UE może ułatwić wykrywanie przypadków nadużyć finansowych, korupcji, zaniedbania obowiązków i innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych UE, zapobieganie tym zjawiskom i zniechęcanie do nich, tym samym wzmacniając właściwy system egzekwowania przepisów. System ten obecnie opiera się na pracy organów krajowych i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). W przyszłości zostanie wzmocniony przez Prokuraturę Europejską (EPPO), która będzie prowadzić dochodzenia w sprawie przestępstw na szkodę budżetu UE i ścigać ich sprawców.

Jeżeli chodzi o instytucje i organy UE, pracownicy UE mogą korzystać z ochrony sygnalistów zgodnie z Regulaminem pracowniczym urzędników Unii Europejskiej i warunkami zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej. W 2004 r. regulamin pracowniczy został zmieniony rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004¹⁸, m.in. aby wdrożyć

¹⁵ Komunikat z dnia 8 grudnia 2010 r. pt. „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”, COM(2010) 716 final.

¹⁶ 2017/C 18/02.

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

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. zmieniające Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 124 z 27.4.2004, s. 1 (zob. art. 22a, 22b i 22c).

procedury zgłaszania wszelkich nadużyć finansowych, przypadków korupcji lub poważnych nieprawidłowości oraz zapewnić ochronę przed negatywnymi konsekwencjami pracownikom UE, którzy zgłaszają naruszenia.

Przyczynianie się do uczciwości i dobrego funkcjonowania jednolitego rynku

Solidna ochrona sygnalistów może przyczynić się do lepszego funkcjonowania jednolitego rynku na rozmaite sposoby.

Sygnaliści mogą pomóc w rozwiązaniu problemu niewystarczającego egzekwowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przez organy krajowe i podmioty działające na rzecz pożytku publicznego¹⁹. To z kolei może zwiększyć uczciwość i rozliczalność organizacyjną w sektorze publicznym i prywatnym, a także pomóc w zapobieganiu korupcji i innym nadużyciom oraz w ich wykrywaniu. Nieujawniona korupcja ma w szczególności negatywny wpływ na dochody i budżety, ponieważ prowadzi do świadczenia usług publicznych w sposób nieefektywny, a także zakłóca inwestycje publiczne i hamuje wzrost gospodarczy, ponieważ niesie ze sobą niepewność działalności gospodarczej, spowalnia procesy i generuje dodatkowe koszty²⁰.

Ochrona sygnalistów przyczyni się również do zapewnienia równych warunków działania niezbędnych do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku oraz do zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości prowadzenia działalności w zdrowym otoczeniu konkurencyjnym. Wprowadzenie przepisów, które ustanowią silną ochronę sygnalistów, może poprawić zdolność przedsiębiorstw do wczesnego wykrywania i ujawniania przypadków zaniedbania obowiązków oraz do zapobiegania dalszym szkodom dla gospodarki i reputacji.

Informacje wewnętrzne mają zasadnicze znaczenie dla ujawniania naruszeń unijnego prawa konkurencji, w tym zasad pomocy państwa. Takie informacje służyłyby ochronie sprawnego funkcjonowania rynków w Unii, umożliwienia przedsiębiorstwom korzystania z równych warunków działania i zapewnienia korzyści konsumentom. Jeżeli chodzi o reguły konkurencji, które mają zastosowanie do przedsiębiorstw, ochrona sygnalistów zapewni wartość dodaną dla unijnego programu łagodzenia kar, oferującego przedsiębiorstwom wchodzącym w skład kartelu, które przyznają się do winy i przekazują dowody, całkowite zwolnienie z grzywien lub ich ograniczenie. Program ten został ulepszony w 2017 r. poprzez: (i) wniosek dotyczący dyrektywy dotyczącej nadania krajowym organom ochrony konkurencji uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji, przewidujący określoną formę ochrony pracowników pierwszego przedsiębiorstwa, które będzie współpracować w ramach dochodzenia²¹ oraz (ii) internetowe narzędzie, za pośrednictwem którego można anonimowo ostrzec Komisję o naruszeniu prawa

¹⁹ W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji w 2017 r. oszacowano, że strata potencjalnych zysków wynikająca z braku ochrony sygnalistów wynosi 5,8–9,6 mld EUR w skali roku dla całej UE; badanie 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

²¹ Wniosek z dnia 22 marca 2017 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD).

antymonopolowego²². Zgłaszanie naruszeń zasad pomocy państwa ogranicza ryzyko przyznania dotacji, które zakłóca konkurencję na jednolitym rynku. Sygnaliści mogą w szczególności odegrać istotną rolę, zgłaszając nielegalnie przyznaną pomoc i informując o niewłaściwym wykorzystaniu pomocy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Dzięki zwiększeniu przejrzystości funkcjonowania przedsiębiorstw, ich odpowiedzialności społecznej oraz działań finansowych i niefinansowych ochrona sygnalistów może stanowić uzupełnienie środków, których celem jest zwiększenie przejrzystości działalności gospodarczej w sprawach społecznych i dotyczących środowiska²³, oraz przyczynić się do osiągnięcia celu Komisji polegającego na opracowaniu nadrzędnej i wszechstronnej strategii UE w zakresie zrównoważonego finansowania, jak określono w planie działania Komisji na rzecz bardziej ekologicznej i czystszej gospodarki²⁴.

Skuteczna ochrona sygnalistów może pomóc w realizacji planu działania Komisji mającego na celu zapewnienie stosowania sprawiedliwszych przepisów podatkowych w UE zgodnie z treścią komunikatu opracowanego w odpowiedzi na aferę związaną z dokumentami panamskimi²⁵. Sygnaliści mogą odgrywać zasadniczą rolę, wspierając organy publiczne w identyfikowaniu systemów opodatkowania sprzyjających uchylaniu się od opodatkowania lub unikaniu opodatkowania, a co za tym idzie powodujących rozwój nieuczciwej konkurencji podatkowej i utratę dochodów podatkowych, zarówno w kontekście poszczególnych państw członkowskich, jak i całego budżetu UE. Pomoc ta stanowi uzupełnienie podjętych niedawno przez UE inicjatyw na rzecz zwiększenia przejrzystości w różnych obszarach polityki i wymiany informacji podatkowych, takich jak: (i) nowe przepisy w zakresie interpretacji indywidualnych prawa podatkowego²⁶; (ii) wniosek dotyczący obowiązku ujawniania organom podatkowym przez pośredników podatkowych, np. doradców podatkowych, księgowych, banki i prawników, uzgodnień z zakresu planowania podatkowego²⁷ oraz (iii) nowe przepisy zobowiązujące duże przedsiębiorstwa wielonarodowe do zgłaszania organom podatkowym, gdzie generują zyski i gdzie opłacają podatek²⁸. Pomoc ta uzupełnia również: (i) wniosek dotyczący wzmocnienia przepisów na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy poprzez zapewnienie, by organy podatkowe miały dostęp do ważnych informacji, dzięki którym będą mogły wyeliminować uchylanie się od

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

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek (Dz.U. L 182, s. 19) oraz komunikat w sprawie wytycznych dotyczących sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych (2017/C 215/01).

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

²⁵ Komunikat z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie dalszych środków na rzecz zwiększenia przejrzystości oraz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania, COM(2016) 451.

²⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. L 332/1.

²⁷ Wniosek w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do raportowanych uzgodnień transgranicznych, COM(2017) 335 final –

2017/0138 (CNS), w odniesieniu do którego w dniu 13 marca 2018 r. osiągnięto porozumienie polityczne.

²⁸ Wniosek z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały, COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD).

opodatkowania i unikanie opodatkowania poprzez fundusze *offshore*²⁹ oraz (ii) szerzej zakrojone działania na rzecz tworzenia uczciwszego środowiska opodatkowania osób prawnych w UE³⁰.

Silna ochrona sygnalistów w obszarach takich jak bezpieczeństwo produktów, zdrowie publiczne i ochrona konsumentów, bezpieczeństwo transportu, ochrona środowiska, bezpieczeństwo jądrowe, bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt, ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych przyczyni się do skutecznego wdrażania wielu kolejnych polityk, które będą miały bezpośredni wpływ na stworzenie jednolitego rynku i które bezpośrednio wpływają na życie codzienne i dobrostan wszystkich Europejczyków.

Zapewnienie powszechnego wysokiego poziomu ochrony osób, które zgłaszają naruszenia przepisów UE w kontekście swojej pracy, wzmocni ochronę pracowników, w tym ich zdrowie i bezpieczeństwo, zgodnie z celami Komisji, do osiągnięcia których dąży się w szczególności poprzez europejski filar praw socjalnych³¹. Ochroną zostaną objęci wszyscy ci, którym grozi odwet na tle zawodowym za ujawnienie przez nich nieprawidłowości, w tym pracownicy, samozatrudnieni, freelancerzy, wykonawcy i dostawcy, a także wolontariusze i stażyści nie pobierający wynagrodzenia. Ochronę otrzymają również sygnaliści w sytuacjach transgranicznych, którzy w związku z aktualnymi różnicami między przepisami poszczególnych państw ryzykują tym, że zostaną „pominięci” i staną się obiektem odwetu za chęć ochrony interesu publicznego.

Stworzenie sprawnych kanałów sygnalizowania nieprawidłowości i zapewnienie potencjalnych sygnalistów, że takie zgłaszanie jest bezpieczne i akceptowalne, powinno przynieść korzyści ogólnej kulturze miejsca pracy. Przepisy dotyczące ochrony sygnalistów będą funkcjonować równolegle z istniejącymi przepisami UE: (i) w zakresie równego traktowania, które chronią przed wiktymizacją w reakcji na skargi lub postępowanie mające na celu wyegzekwowanie tej zasady³² oraz (ii) w zakresie ochrony przed nękaniami oraz bezpieczeństwa i higieny pracy³³, zgodnie z którymi pracownicy mają prawo zgłaszać uwagi

²⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniająca dyrektywę 2009/101/WE, COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD).

³⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (z późniejszymi zmianami); wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 683 final – 2016/0336; wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

³¹ W szczególności zasada 5 (uczciwe warunki pracy) i zasada 7b (ochrona w przypadku zwolnień), https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl

³² Dyrektywa 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona); dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

³³ Dyrektywa Rady 89/391/WE z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, Dz.U. L 183 z 29.6.1989, s. 1; Porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy podpisane przez europejskich partnerów społecznych dnia 26

do właściwych organów krajowych, jeżeli uznają, że zastosowane środki nie są wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy, i nie mogą być w związku z tym zgłoszeniem stawiani w niekorzystnej sytuacji.

3. Ramy skutecznej ochrony sygnalistów w UE

We wniosku Komisji w sprawie dyrektywy określono normy minimalne ochrony sygnalistów w obszarach, w których istnieje wyraźny wymiar unijny i w których wpływ na egzekwowanie przepisów jest największy. Skuteczna ochrona sygnalistów jest konieczna, aby poprawić egzekwowanie prawa Unii w obszarach, w których:

- naruszenie prawa Unii może powodować poważne szkody dla interesu publicznego;
- zidentyfikowano potrzebę wzmocnienia egzekwowania przepisów oraz
- sygnaliści mają uprzywilejowaną pozycję w związku z ujawnianiem naruszeń.

Wniosek koncentruje się zatem na sygnalistach zgłaszających niezgodne z prawem działania lub naruszenia prawa Unii w następujących obszarach: (i) zamówienia publiczne; (ii) usługi finansowe, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; (iii) bezpieczeństwo produktów; (iv) bezpieczeństwo transportu; (v) ochrona środowiska; (vi) bezpieczeństwo jądrowe; (vii) bezpieczeństwo żywności i paszy, zdrowie i dobrostan zwierząt; (viii) zdrowie publiczne; (ix) ochrona konsumentów; (x) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych. Dotyczy to również naruszeń związanych z unijnymi regułami konkurencji, naruszeń szkodzących interesom finansowym UE oraz, w kontekście ich negatywnych skutków dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, naruszeń przepisów dotyczących opodatkowania osób prawnych lub systemów takiego opodatkowania ukierunkowanych na uzyskanie korzyści podatkowej, która szkodzi przedmiotowi lub celowi obowiązujących przepisów dotyczących opodatkowania osób prawnych.

Komisja zwróci szczególną uwagę na ewentualną potrzebę rozszerzenia zakresu dyrektywy – celem zapewnienia, aby pozostał on aktualny – o kolejne obszary lub akty Unii w jakimkolwiek przyszłym akcie Unii, w którym ochrona sygnalistów jest istotna i może przyczynić się do bardziej skutecznego egzekwowania przepisów. Kwestia ta zostanie również rozpatrzona w sprawozdaniu Komisji w sprawie wdrażania dyrektywy.

Celem norm minimalnych określonych we wniosku dotyczącym dyrektywy jest zapewnienie stałej wysokiej ochrony sygnalistów w całej UE. Mają one zapewnić, aby:

- potencjalni sygnaliści mieli dostęp do jasnych kanałów zgłaszania naruszeń, zarówno wewnętrznie (w ramach organizacji), jak i zewnętrznie (do organu zewnętrznego);
- potencjalni sygnaliści mogli uciekać się do publicznego ujawniania informacji, kiedy takie kanały nie są dostępne lub gdy nie można w sposób uzasadniony oczekiwać, że działają one prawidłowo;
- właściwe organy były zobowiązane do pilnego podjęcia działań w związku z otrzymanymi zgłoszeniami i do udzielania sygnalistom informacji zwrotnych;
- wszelkie formy odwetu były zakazane i karane;
- sygnaliści, jeżeli staną się obiektem działań odwetowych, mieli łatwy dostęp do nieodpłatnych porad i mieli do dyspozycji odpowiednie środki ochrony prawnej, np.

kwietnia 2007 r. oraz porozumienie ramowe dotyczące stresu związanego z pracą podpisane przez europejskich partnerów społecznych dnia 8 października 2004 r.

środki tymczasowe pozwalające na powstrzymanie trwających działań odwetowych, takich jak mobbing, lub zapobieżenie zwolnieniu do czasu rozwiązania postępowania sądowego, które potencjalnie może się przedłużyć; czy też przeniesienie ciężaru dowodu, tak aby to do osoby podejmującej działanie przeciwko sygnaliście należało udowodnienie, że nie jest to działanie odwetowe za zasygnalizowanie nieprawidłowości.

W ramach wspomnianych norm minimalnych przewidziano również zabezpieczenia, aby:

- chronić odpowiedzialne sygnalizowanie nieprawidłowości, które rzeczywiście ma na celu ochronę interesu publicznego;
- aktywnie zniechęcać do sygnalizowania nieprawidłowości w złej wierze i zapobiegać nieuzasadnionym szkodom dla reputacji;
- w pełni przestrzegać prawa osób, których dotyczyły zgłoszenia, do obrony.

W szczególności:

- sygnaliści kwalifikują się do ochrony, jeśli mieli zasadne powody, aby wierzyć, że przedstawione przez nich informacje były prawdziwe w momencie zgłoszenia;
- na ogół wymaga się, by sygnaliści wykorzystali najpierw kanały wewnętrzne; jeśli kanały te nie działają lub nie można w sposób uzasadniony oczekiwać, że będą działały, na przykład w przypadku gdy korzystanie z kanałów wewnętrznych mogłoby zagrozić skuteczności działań dochodzeniowych właściwych organów, sygnaliści mogą zgłaszać informacje tym organom, a następnie ujawnić je publicznie / w mediach, jeśli nie zostanie podjęte żadne odpowiednie działanie lub w szczególnych okolicznościach, takich jak bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego;
- państwa członkowskie powinny zapewnić proporcjonalne sankcje, by zniechęcać do zgłoszeń lub ujawnień w złej intencji lub o charakterze złośliwym;
- osoby, których zgłoszenia dotyczą, przysługuje pełne prawo do domniemania niewinności, prawo do skutecznego środka prawnego oraz do sprawiedliwego procesu, a także prawo do obrony.

Wspieranie i inne środki na szczeblu UE

Oprócz norm minimalnych przewidzianych w proponowanej dyrektywie Komisja wspiera skuteczną ochronę sygnalistów za pomocą innych środków.

Jako część prowadzonego przez siebie działania mającego na celu ochronę wolności mediów i dziennikarzy oraz z inicjatywy Parlamentu Europejskiego Komisja współfinansuje obecnie projekty prowadzone przez Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów. Projekty te zapewniają pomoc praktyczną i prawną zagrożonym dziennikarzom oraz szkolenia z zakresu cyfrowej samoobrony dla dziennikarzy. Od lutego 2018 r. obejmują one system finansowania dla transgranicznych dziennikarzy śledczych³⁴. Komisja finansuje również narzędzie monitorowania pluralizmu mediów (ang. Media Pluralism Monitor) – projekt, którego celem

³⁴ W ramach działania przygotowawczego Parlamentu dotyczącego transgranicznego dziennikarstwa śledczego na prowadzenie tych działań przez Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów przeznaczono 1 mln EUR. Projekt rozpoczął się dnia 1 lutego 2018 r.

jest mierzenie zagrożeń dla pluralizmu mediów w UE, wykorzystujący wskaźniki takie jak ochrona wolności wypowiedzi, normy dziennikarskie i ochrona dziennikarzy³⁵.

Poprzez swój program wymiany doświadczeń w zakresie zwalczania korupcji³⁶ Komisja ułatwia także wymianę najlepszych praktyk w całej UE oraz finansuje projekty, dzięki którym sygnaliści mogą zdobyć więcej informacji o swoich prawach i obowiązkach, uzyskać dostęp do bezpiecznych i wiarygodnych kanałów zgłaszania nadużyć oraz otrzymać odpowiednie wsparcie organizacyjne. Na przykład jednym z priorytetów obecnego zaproszenia do składania wniosków w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które to zaproszenie dotyczy zapobiegania korupcji, jest promowanie narzędzi nadzoru cywilnego i dziennikarstwa śledczego oraz wspieranie sygnalistów przez udzielanie im pomocy prawnej i technicznej³⁷. Komisja będzie również w dalszym ciągu monitorować wysiłki państw członkowskich podejmowane na rzecz zwalczania korupcji, w tym ochronę sygnalistów, w ramach europejskiego semestru.

Komisja uważa, że ważną rolę w jej strategii skutecznego egzekwowania prawa Unii³⁸ odgrywa europejska sieć rzeczników praw obywatelskich. Sieć ta, koordynowana przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, skupia krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich i ma na celu promowanie dobrej administracji w stosowaniu prawa Unii na poziomie krajowym. Członkowie sieci mogą, stosownie do swoich kompetencji, rozpatrywać skargi w przypadkach dotyczących niewłaściwego administrowania dotyczące niepodjęcia działania po zgłoszeniach sygnalistów, mianowicie w przypadkach, w których na skutek zgłoszenia sygnalistów nie wszczęto właściwego dochodzenia ani działań następczych na szczeblu krajowym. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich może sporządzić sprawozdanie w sprawie informacji, które mogą przekazać sieci jej członkowie w związku z działaniami i zapytaniami dotyczącymi ochrony sygnalistów, i przekazać to sprawozdanie Komisji i Parlamentowi.

Komisja będzie również wspierać państwa członkowskie przy transpozycji tej dyrektywy, aby zapewnić największą możliwą zgodność. Ponadto Komisja zorganizuje dwustronne spotkania z organami państw członkowskich w celu omówienia kwestii występujących na szczeblu krajowym, a także zapewni platformę, na której będzie możliwa wymiana informacji na temat transpozycji oraz wymiana doświadczeń i wiedzy eksperckiej.

4. Działania państw członkowskich

W kierunku kompleksowej ochrony sygnalistów w państwach członkowskich

Ochrona sygnalistów przynosi wartość dodaną, jeżeli chodzi o lepsze egzekwowanie prawa Unii w pewnych obszarach, ale korzyści płynące z ochrony interesu publicznego są szersze i wykraczają poza zakres prawa Unii. Z tego powodu wiele państw członkowskich wprowadziło krajowe ramy ochrony sygnalistów. Skuteczne, kompleksowe podejście do

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

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 Komunikat Komisji „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” cytowany powyżej.

ochrony sygnalistów wymaga pewności prawa i spójnego podejścia na przykład do zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innych bezprawnych działań wpływających na budżety publiczne, w tym fundusze krajowe. W trakcie oczekiwania na przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy Komisja zachęca państwa członkowskie do stosowania zasad Rady Europy określonych we wspomnianym wyżej zaleceniu i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego prawa do wolności wypowiedzi. Zasady te, wraz z zasadami określonymi we wniosku dotyczącym dyrektywy, mogą służyć jako wspólne ramy dla państw członkowskich, które w zasadniczo spójny sposób chcą zapewnić skuteczną ochronę sygnalistów również poza obszarami objętymi wnioskiem.

Kompleksowe i spójne przepisy krajowe dotyczące ochrony sygnalistów przynoszą szereg korzyści:

- zwiększają odpowiedzialność i przejrzystość, sprzyjają dobremu rządzeniu oraz pomagają zwalczać korupcję;
- sprzyjają poprawie klimatu inwestycyjnego oraz zwiększają zaufanie do instytucji publicznych.
- Ponadto dają obywatelom konieczną jasność i pewność prawa w kwestii dostępnej ochrony, uspokajając potencjalnych sygnalistów i zachęcając ich do działania.

Zwiększanie świadomości

Doświadczenia na poziomie krajowym oraz dostępne dowody pokazują, że przepisy dotyczące ochrony sygnalistów muszą również skutecznie zwiększać świadomość. Oprócz przyjęcia zaproponowanej dyrektywy Komisja zachęca państwa członkowskie do tego, by rozważyły dalsze środki, w tym środki praktyczne, takie jak zwiększanie świadomości i ilości ogólnodostępnych informacji. Celem byłoby:

- promowanie pozytywnego wizerunku sygnalistów jako osób działających dla dobra publicznego i kierujących się lojalnością wobec swojej organizacji i społeczeństwa oraz
- udostępnianie ogólnych informacji na temat dostępnej ochrony i kanałów zgłaszania naruszeń³⁹.

Również bardziej ukierunkowane środki dopasowane do potrzeb mogą zwiększyć skuteczność ochrony sygnalistów w praktyce. Inspirację można czerpać z istniejących międzynarodowych standardów i zaleceń⁴⁰ oraz ze środków zastosowanych w różnych kontekstach krajowych.

⁴⁰ Np. poza zaleceniem Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów, sprawozdanie OECD z 2016 r. pt. „Committing to Effective Whistleblower Protection” [Zobowiązanie do skutecznej ochrony sygnalistów] <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>; przewodnik źródłowy ONZ w sprawie dobrych praktyk dotyczących ochrony osób zgłaszających https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; dokument G20 pt. „Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers” [Kompedium najlepszych praktyk i zasad przewodnich w odniesieniu do przepisów dotyczących ochrony sygnalistów] <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; zasady Transparency International z 2013 r. pt. „International Principles for Whistleblower Legislation” [Międzynarodowe zasady mające zastosowanie do przepisów dotyczących sygnalistów], rekomendacja OECD w sprawie wytycznych dotyczących zarządzania konfliktami interesów w służbie cywilnej z 2003 r. <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> oraz

Wytyczne dotyczące kontekstu pracy

Pracownicy organizacji publicznych i prywatnych oraz wszelkie pozostałe kategorie osób, które mają kontakt z takimi organizacjami w pracy, potrzebują przystępnych informacji na temat zasad, tak aby mogli oni zrozumieć ich znaczenie i praktyczne skutki⁴¹. Publiczny i łatwo dostępny wykaz organów, wskazujący który organ jest najbardziej kompetentny, aby rozwiązać konkretny problem w świetle swojej roli i mandatu, może również zwiększyć pewność prawa potencjalnych sygnalistów⁴².

Wytyczne dla pracodawców w organizacjach publicznych i prywatnych mogą pomóc im zrozumieć ich prawa i obowiązki podczas ustanawiania i przeprowadzania procedur sprawozdawczości, rozpatrywania i badania zgłoszeń oraz przeciwdziałania odwetowi i zajmowania się przypadkami odwetu⁴³.

Nawet jeżeli istnieją prawo, polityka i wytyczne, potencjalni sygnaliści mogą mieć pytania na temat sposobu, w jaki mogą one mieć zastosowanie do ich szczególnego przypadku. Usługi doradztwa i wsparcia na rzecz sygnalistów mogą świadczyć niezależne organy sektora publicznego⁴⁴ lub społeczeństwo obywatelskie⁴⁵ oraz związki zawodowe, możliwe nieodpłatnie lub ze wsparciem publicznym.

Wsparcie działalności gospodarczej, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw

Wytyczne dla przedsiębiorców i przemysłu mogą stanowić uzasadnienie finansowe dla sygnalizowania nieprawidłowości z punktu widzenia zapobiegania szkodom dla reputacji i działalności oraz radzenia sobie z takimi szkodami. Kodeksy dobrych praktyk mogą pomóc zapewnić spójny poziom najlepszych praktyk w organizacjach oraz pomóc przedsiębiorcom stworzyć politykę dotyczącą sygnalizowania nieprawidłowości dostosowaną do rozmiaru organizacji⁴⁶. Takie kodeksy opracowały na szczeblu międzynarodowym⁴⁷ i w środowiskach krajowych podmioty prywatne⁴⁸ oraz publiczne⁴⁹.

przewodnik z 2018 r. pt. „Best practice guide for whistleblowing legislation” [Przewodnik po najlepszych praktykach w zakresie przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości] https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

⁴¹ Np. wytyczne rządu Zjednoczonego Królestwa dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości pt. „Guidance for employees” <https://www.gov.uk/whistleblowing>; irlandzka ustawa o stosunkach pracy z 1990 r. [Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014] dla pracodawców, pracowników i ich pełnomocników <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>

⁴² Np. „Whistleblowing: list of prescribed people and bodies” [Sygnalizowanie nieprawidłowości: wykaz wyznaczonych osób i organów] w Zjednoczonym Królestwie <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ Np. cytowany powyżej „the Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014” [Kodeks postępowania w sprawie chronionych ujawnień z 2014 r.] w Irlandii oraz wytyczne rządu Zjednoczonego Królestwa dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości pt. „Guidance and code of practice for employers” <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴⁴ Takie jak Défenseur des Droits we Francji lub urząd ds. sygnalistów w Niderlandach.

⁴⁵ Przykłady obejmują organizację charytatywną zajmującą się sygnalizowaniem nieprawidłowości w Zjednoczonym Królestwie – Public Concern at Work – i Transparency International, która prowadzi ośrodki porad adwokackich i prawnych na całym świecie.

⁴⁶ Np. opracowany przez francuską konfederację biznesu MEDEF praktyczny poradnik dla MŚP na temat sposobu wypełniania zobowiązań wynikających z francuskiego prawa dotyczącego ochrony sygnalistów, w tym ustanawiania wewnętrznych kanałów zgłaszania informacji <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>

Ustanawianie kanałów zgłaszania informacji w MŚP i zarządzanie tymi kanałami może wymagać wsparcia finansowego, technicznego lub innej praktycznej pomocy. Państwa członkowskie mogą na przykład powierzyć jakiemuś organowi zadanie polegające na zapewnieniu takim przedsiębiorstwom kanałów zgłaszania informacji⁵⁰. Można również zachęcić MŚP do połączenia zasobów w celu współdzielenia (zewnętrznych) zaufanych doradców i zdolności śledczych. Można również zachęcać organizacje pracodawców oraz związki zawodowe, stowarzyszenia branżowe, organizacje parasolowe i zawodowe do zapewnienia wsparcia poprzez przyjęcie i scentralizowanie roli polegającej na zapewnianiu dostępu do ekspertów w dziedzinie zaufania lub ekspertów prawnych, którzy mogliby udzielać porad, przyjmować zgłoszenia, a nawet przeprowadzać dochodzenia.

Wytyczne dla personelu organów krajowych

Z wytycznych może również skorzystać personel organów krajowych otrzymujący i rozpatrujący zgłoszenia sygnalistów. Mogą być to zarówno organy podatkowe, jak i agencje regulacyjne zajmujące się ochroną środowiska oraz bezpieczeństwem żywności. Wytyczne mogą pomóc im zrozumieć ich rolę i obowiązki w ramach ich konkretnej dziedziny oraz wyznaczyć dobre praktyki wykraczające poza przepisy prawa⁵¹.

Szkolenia

Oczywiste jest, że wyznaczonych członków personelu z właściwego organu przyjmujących i rozpatrujących zgłoszenia należy odpowiednio przeszkolić⁵². Urzędnicy publiczni również mogą na ogół skorzystać ze szkolenia w ramach kursów wprowadzających i szkoleń w miejscu pracy dotyczących standardów uczciwości zawodowej⁵³. Wytyczne dla sektora prywatnego mogą również wyznaczać minimalne standardy szkolenia dla organizacji oraz nakładać na pracodawców obowiązek skutecznego promowania polityki wśród

⁴⁷ Np. podręcznik OECD, UNODC i Banku Światowego z 2013 r. pt. „Anti-corruption ethics and compliance handbook for business” [Podręcznik dla przedsiębiorców dotyczący etyki antykorupcyjnej i przestrzegania jej zasad] <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, Wytyczne Międzynarodowej Izby Handlowej w sprawie sygnalizowania nieprawidłowości z 2008 r. <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> oraz wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych z 2011 r. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

⁴⁸ Np. kodeks postępowania w sprawie ustaleń dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości opracowany przez Public Concern at Work we współpracy z British Standards Institution z 2008 r. [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 Np. praktyczne poradniki dotyczące uczciwości w praktyce, opracowane przez holenderski urząd ds. sygnalistów, w szczególności „The reporting procedure” [Procedura zgłaszania] i „Towards an ethical culture” [Osiąganie etycznej kultury] <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english> i cytowane powyżej [wytyczne Zjednoczonego Królestwa dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości pt. „Guidance and code of practice for employers”](#)

⁵⁰ Punkt 62 cytowanego powyżej zalecenia Rady Europy z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów.

⁵¹ Np. wytyczne Zjednoczonego Królestwa pt. „Prescribed Persons guidance” [Wytyczne dla osób wyznaczonych] oraz z Irlandii pt. [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#) [Wytyczne mające na celu wsparcie organów publicznych w pełnieniu ich funkcji].

⁵² W Irlandii umożliwiono podmiotom prawa publicznego uczestniczenie w szkoleniach na temat sposobu radzenia sobie z chronionym ujawnianiem informacji <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ Zob. wytyczne OECD z 2017 r. pt. „Recommendation on Public Integrity” [Zalecenie w sprawie uczciwości służby publicznej] <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

pracowników⁵⁴. Szkolenia dla sędziów i przedstawicieli zawodu prawniczego mogą mieć szczególne znaczenie, jeśli chodzi o zapewnienie skutecznego wdrażania prawodawstwa.

5. Wniosek

Solidna ochrona sygnalistów wzbogaci zestaw narzędzi UE służący wzmocnieniu poprawnego stosowania prawa Unii oraz przestrzeganiu zasad przejrzystości, dobrej administracji, odpowiedzialności i wolności wypowiedzi, czyli wartości i praw, na których opiera się UE.

Komisja proponuje wyważony zestaw środków na szczeblu UE w określonych dziedzinach z wyraźnym wymiarem unijnym, w których wpływ na egzekwowanie jest najsilniejszy, zgłoszenia sygnalistów są rzadkie, a niewykryte naruszenia prawa Unii mogą powodować poważne szkody dla interesu publicznego. Zapewniono również zrównoważone podejście w odniesieniu do ograniczenia obciążenia organów krajowych i przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw. W proponowanej dyrektywie zadbano o równowagę między potrzebą ochrony sygnalistów a koniecznością ochrony praw osób, których zgłoszenia dotyczą, w celu uniknięcia nadużyć.

Przyjęcie przepisów zapewniających sygnalistom ochronę na szczeblu UE przyczyniłoby się do lepszej ochrony interesów finansowych Unii oraz do zapewnienia wszystkim równych szans niezbędnych do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku oraz do zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości prowadzenia działalności w uczciwym otoczeniu konkurencyjnym.

Zgodnie z zasadą pomocniczości we wniosku dotyczącym dyrektywy ustanawia się środki zapewniające ochronę sygnalistów na szczeblu UE, mające na celu egzekwowanie prawa Unii w określonych dziedzinach, Komisja zachęca jednak państwa członkowskie, aby podczas transponowania dyrektywy rozważyły rozszerzenie jej zakresu stosowania na inne dziedziny oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, aby zapewniły całościowe i spójne ramy na szczeblu krajowym.

Docenienie znaczącego wkładu sygnalistów w zapobieganie bezprawnym zachowaniom szkodzącym interesowi publicznemu i zwalczanie tych zachowań oraz zapewnienie sygnalistom odpowiedniej ochrony w całej UE wymaga kompleksowego podejścia. Kwestia ochrony sygnalistów zasługuje na pełne zaangażowanie wszystkich instytucji unijnych, państw członkowskich i zainteresowanych stron oraz podjęcie przez nie wspólnych wysiłków.

⁵⁴ Zob. zalecenie Transparency International w cytowanym powyżej przewodniku z 2018 r. pt. „Best practice guide for whistleblowing legislation” [Przewodnik po najlepszych praktykach w zakresie przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości].