



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Do działań bezprawnych i przypadków nadużywania prawa może dojść w każdej organizacji, niezależnie od tego, czy jest ona organizacją prywatną czy publiczną, czy jest duża czy mała. Działania te mogą przybierać wiele różnych form, takich jak korupcja lub nadużycia finansowe, zaniedbanie obowiązków lub niedbalstwo. Jeśli nie zostaną w odniesieniu do nich podjęte odpowiednie działania zaradcze, mogą one niekiedy poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu. Osoby pracujące dla danej organizacji lub utrzymujące z nią kontakt w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie dowiadują się o takich działaniach jako pierwsze, dlatego też są najlepiej usytuowane do tego, by powiadomić o problemie podmioty zdolne do jego rozwiązania.

Działalność sygnalistów (ang. *whistleblowers*), tj. osób zgłaszających (w ramach danej organizacji lub organowi zewnętrznemu) lub ujawniających (opinii publicznej) informacje o nadużyciach uzyskane w kontekście związanym z pracą, przyczynia się do zapobiegania szkodom i wykrywania niebezpieczeństw i zagrożeń dla interesu publicznego, które w przeciwnym wypadku pozostałyby niewykryte. Osoby te często niechętnie zgłaszają jednak zastrzeżenia z obawy przed odwetem. Z tych względów zarówno na szczeblu europejskim¹, jak i na szczeblu międzynarodowym² w coraz większym stopniu dostrzega się znaczenie zapewnienia skutecznej ochrony sygnalistów dla zagwarantowania należytej ochrony interesu publicznego.

Brak skutecznej ochrony sygnalistów stanowi źródło dalszych obaw co do negatywnego wpływu tego stanu rzeczy na wolność wypowiedzi i wolność mediów zagwarantowane w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”). W trakcie dyskusji prowadzonych podczas drugiego corocznego seminarium w sprawie praw podstawowych pt. „Pluralizm mediów i demokracja”, zorganizowanego przez Komisję w listopadzie 2016 r., zwrócono uwagę na fakt, że ochrona sygnalistów jako źródeł informacji dla dziennikarzy ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania dziennikarstwu śledczemu możliwości należytego wypełniania powierzonej mu strażniczej roli.³

Brak skutecznej ochrony sygnalistów może również utrudnić egzekwowanie prawa Unii. Sygnalizowanie nieprawidłowości stanowi – obok innych metod gromadzenia dowodów⁴ – jeden ze sposobów przekazywania informacji na potrzeby krajowych i unijnych systemów egzekwowania przepisów, który zapewnia możliwość skutecznego wykrywania przypadków naruszenia przepisów unijnych, prowadzenia dochodzeń w sprawie tych naruszeń oraz ścigania ich sprawców.

¹ Zob. zalecenie Rady Europy CM/Rec(2014)7 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów; rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2171(2017) z dnia 27 czerwca 2017 r.

² Standardy ochrony sygnalistów zostały ustanowione w międzynarodowych aktach prawnych i wytycznych, takich jak: konwencja NZ przeciwko korupcji z 2004 r., do której przystąpiły wszystkie państwa członkowskie oraz UE, plan działań antykorupcyjnych G-20 oraz sprawozdanie OECD z marca 2016 r. pt. „Committing to Effective Whistleblower Protection” [Zobowiązanie do zapewnienia skutecznej ochrony sygnalistów].

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Takich jak mechanizmy rozpatrywania skarg i badania ustawowe.

Ochrona, z której mogą obecnie korzystać sygnaliści w UE, ma charakter rozdrobniony⁵. Brak ochrony sygnalistów w danym państwie członkowskim może wywierać negatywny wpływ na funkcjonowanie polityki UE w tym państwie, ale może również wywoływać skutki uboczne w innych państwach członkowskich. Na szczęblu UE sygnaliści są objęci ochroną tylko w określonych sektorach, przy czym zakres tej ochrony jest zróżnicowany⁶. Wspomniane rozdrobnienie i wymienione luki sprawiają, że w wielu sytuacjach sygnaliści nie są należycie chronieni przed odwetem. Sytuacja, w której potencjalni sygnaliści nie czują się dostatecznie bezpiecznie, aby ujawnić posiadane przez siebie informacje, przekłada się na niski poziom zgłaszania nieprawidłowości, a tym samym skutkuje „utratą szans” na przeciwdziałanie przypadkom naruszenia prawa Unii oraz ich wykrywanie, co może poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu.

Orientacyjne wnioski na temat skali zjawiska niedoraportowania wśród sygnalistów można wyciągnąć z badań takich jak specjalne badanie Eurobarometr z 2017 r. dotyczące korupcji⁷: 81 % Europejczyków wskazało, że nie zgłosiło przypadków korupcji, których doświadczyło lub których było świadkiem. 85 % respondentów, którzy wzięli udział w konsultacjach publicznych zorganizowanych przez Komisję w 2017 r., uważa, że pracownicy bardzo rzadko lub rzadko zgłaszają obawy dotyczące potencjalnego zagrożenia lub potencjalnej szkody dla społeczeństwa ze strachu przed konsekwencjami prawnymi i finansowymi⁸. W badaniu przeprowadzonym przez Komisję w 2017 r.⁹, w którym przedstawiono powiązane z opisaną sytuacją czynniki wywierające negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku, oszacowano, że w samym obszarze zamówień publicznych brak ochrony sygnalistów naraża UE jako całość na straty rzędu 5,8–9,6 mld EUR rocznie.

Instytucje Unii i wiele zainteresowanych stron wzywało do podjęcia działań na szczęblu UE, aby rozwiązać problem rozdrobnienia ochrony sygnalistów w UE. W swoich rezolucjach z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym oraz z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie roli demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE¹⁰ Parlament Europejski wezwał Komisję do przedstawienia przekrojowego 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. Rada zachęcała Komisję do zbadania możliwości podejmowania przyszłych działań w tym obszarze na szczęblu UE w swoich konkluzjach z dnia 11 października 2016 r. w sprawie przejrzystości podatkowej¹¹. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i związki

⁵ Dodatkowe informacje można znaleźć w sekcji „Pomocniczość”.

⁶ Dodatkowe informacje można znaleźć w sekcji „Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki”.

⁷

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

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

⁹ Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* [Szacunki dotyczące korzyści gospodarczych związanych z ochroną sygnalistów w sektorze zamówień publicznych], <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1>

¹⁰ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//PL> i 2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//PL#title1>

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

zawodowe¹² konsekwentnie wzywały do przyjęcia ogólnounijnych przepisów dotyczących ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym.

W swoim komunikacie z 2016 r. pt. „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”¹³ Komisja zwróciła uwagę na fakt, że egzekwowanie prawa Unii pozostaje wyzwaniem, oraz zobowiązała się do położenia „większego nacisku na egzekwowanie, aby prawo służyło interesowi ogólnemu”. W szczególności Komisja zwróciła uwagę na fakt, że „[w] przypadku wystąpienia problemu – na przykład w odniesieniu do badania poziomu emisji z pojazdów, zanieczyszczenia wody, nielegalnych składowisk odpadów lub bezpieczeństwa transportu – często okazuje się, że przepisy UE wprawdzie istniały, ale zabrakło ich skutecznego stosowania [...]”.

Zgodnie z tym zobowiązaniem celem niniejszego wniosku jest zapewnienie pełnego wykorzystania potencjału w zakresie ochrony sygnalistów, aby przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie egzekwowania przepisów. Przedstawiono w nim zrównoważony zbiór wspólnych norm minimalnych zapewniających sygnalistom zgłaszającym przypadki naruszenia przepisów w określonych obszarach polityki¹⁴ wysoki poziom ochrony przed odwetem, jeżeli w danej sytuacji:

- (i) zachodzi konieczność poprawy egzekwowania przepisów;
- (ii) niski poziom zgłaszania wśród sygnalistów stanowi kluczowy czynnik wywierający wpływ na egzekwowanie oraz
- (iii) przypadki naruszenia przepisów mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Prawodawca Unii uznał już wartość ochrony sygnalistów jako narzędzia sprzyjającego egzekwowaniu prawa w szeregu obszarów polityki i w ramach szeregu aktów prawnych. Przepisy regulujące – w różnym stopniu szczegółowości – kwestie związane z kanałami zgłaszania nieprawidłowości i ochroną osób zgłaszających przypadki naruszenia stosownych przepisów zostały ustanowione w różnych aktach prawnych dotyczących np. usług finansowych, bezpieczeństwa transportu i ochrony środowiska.

Niniejszy wniosek zwiększa zakres ochrony przewidzianej we wszystkich tych aktach prawnych, uzupełniając je o dodatkowe przepisy i zabezpieczenia, aby zapewniały jednolity, wysoki poziom ochrony, zachowując jednocześnie swoją specyfikę.

Aby zapewnić aktualność zakresu obowiązywania dyrektywy, Komisja będzie zwracała szczególną uwagę na ewentualną konieczność przyjęcia w dowolnych przyszłych aktach prawa Unii przepisów zmieniających załącznik, jeżeli będzie to uzasadnione istotnymi względami związanymi z ochroną sygnalistów i jeżeli będzie mogło przyczynić się to do poprawy skuteczności egzekwowania przepisów. Możliwość rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na kolejne obszary lub akty prawa Unii będzie również brana pod uwagę przy sporządzaniu przez Komisję sprawozdań w sprawie wdrażania dyrektywy.

- **Spójność z innymi obszarami polityki Unii**

Zapewnienie należytej ochrony sygnalistów rozumiane jako jedno z działań służących poprawie egzekwowania prawa Unii w obszarach wchodzących w zakres wniosku wniesie

¹² Takie jak Transparency International, Eurocadres, Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych oraz Europejska Federacja Dziennikarzy.

¹³ C/2016/8600, Dz.U. C 18, s. 10.

¹⁴ Wymienionych w art. 1 wniosku, przy czym wykaz stosownych aktów prawnych został również zamieszczony w załączniku.

wkład w realizację aktualnych priorytetów Komisji, przyczyniając się w szczególności do zagwarantowania efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku, a także do poprawy otoczenia biznesowego, zwiększenia sprawiedliwości podatkowej i propagowania praw pracowniczych.

Przyjęcie przepisów zapewniających sygnalistom należyty poziom ochrony przyczyni się do poprawy ochrony budżetu Unii oraz do zapewnienia równych szans niezbędnych do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku oraz do zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości prowadzenia działalności w uczciwym konkurencyjnym środowisku. Przyjęcie tych przepisów wniesie również wkład w zwalczanie i wykrywanie korupcji, która hamuje wzrost gospodarczy, ponieważ niesie ze sobą niepewność działalności gospodarczej, a także spowalnia procesy i generuje dodatkowe koszty. Przyczyni się to do poprawy przejrzystości działalności gospodarczej i wniesie wkład w realizację strategii UE na rzecz zrównoważonego finansowania¹⁵. Przyjęcie wspomnianych przepisów będzie stanowiło dodatkowe wsparcie dla podejmowanych przez Komisję działań służących zapewnieniu stosowania sprawiedliwszych, przejrzystszych i skuteczniejszych przepisów podatkowych w UE zgodnie z treścią komunikatu opracowanego w odpowiedzi na aferę związaną z dokumentami panamskimi¹⁶. Wspomniane przepisy uzupełniają w szczególności podjęte niedawno inicjatywy mające na celu ochronę budżetów państw przed szkodliwymi praktykami podatkowymi¹⁷, a także proponowane środki na rzecz zaostrzenia przepisów w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu¹⁸.

Zapewnienie sygnalistom lepszej ochrony przełoży się na wzrost ogólnego poziomu ochrony pracowników zgodnie z celami Europejskiego filaru praw socjalnych¹⁹, a w szczególności z jego zasadami 5 (uczciwe warunki pracy) i 7b (ochrona w przypadku zwolnień). Zapewnienie spójnego, wysokiego poziomu ochrony osób uzyskujących określone informacje i zgłaszających je w ramach pełnionych przez siebie obowiązków zawodowych (niezależnie od ich charakteru), które narażają się tym samym na ryzyko odwetu w miejscu pracy, przyczyni się do zabezpieczenia najszerzej rozumianych praw pracowniczych. Taka ochrona będzie miała szczególnie istotne znaczenie dla osób świadczących pracę na podstawie umów niegwarantujących pewności zatrudnienia, jak również osób świadczących pracę w kontekście transgranicznym.

Przepisy regulujące kwestie związane z ochroną sygnalistów będą obowiązywały równolegle do istniejących wcześniej przepisów regulujących kwestie związane z ochroną w innych dziedzinach prawodawstwa UE, takich jak: (i) przepisy w zakresie równego traktowania zapewniające ochronę przed represjami nakładanymi w reakcji na skargę lub wystąpienie

¹⁵ Zgodnie z treścią planu działania UE na rzecz bardziej ekologicznej i czystszej gospodarki https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ 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.

¹⁷ Dyrektywa 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy w dziedzinie opodatkowania; dyrektywa (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; wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 683 final – 2016/0336; wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

¹⁸ Wnioski dotyczące dyrektywy zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE, COM(2016) 450 final – 2016/0208(COD).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl

z powodztwem do sądu z zamiarem doprowadzenia do przestrzegania tej zasady²⁰ oraz (ii) przepisy w zakresie ochrony przed nękaniami w miejscu pracy²¹.

Dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla ochrony zapewnianej pracownikom zgłaszającym przypadki naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych. Ochrona sygnalistów w kontekście związanym z pracą obowiązuje równolegle do ochrony pracowników i przedstawicieli pracowników przysługującej im na mocy obowiązującego prawodawstwa unijnego w dziedzinie zatrudnienia w przypadku zgłaszania problemów związanych z przestrzeganiem przepisów przez ich pracodawców. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, dyrektywa ramowa 89/391/EWG stanowi, że pracownicy ani przedstawiciele pracowników nie mogą zostać postawieni w niekorzystnej sytuacji z uwagi na fakt, że konsultują się z pracodawcą w kwestiach dotyczących środków służących ograniczaniu zagrożeń lub eliminowaniu źródeł zagrożenia lub zgłaszają mu swoje uwagi w tym zakresie. Pracownicy i ich przedstawiciele są upoważnieni do zwracania się do właściwych organów krajowych, jeżeli uznają, że środki podejmowane przez pracodawcę i stosowane przez niego metody są niewystarczające do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy²². Komisja propaguje rozwiązania przyczyniające się do lepszego egzekwowania istniejących ram regulacyjnych UE w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy²³ oraz do poprawy zgodności z tymi ramami.

Jeżeli chodzi o instytucje i organy Unii, pracownicy tych instytucji i organów korzystają z ochrony sygnalistów przewidzianej w regulaminie pracowniczym oraz w warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej. W 2004 r. rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004²⁴ zmieniono regulamin pracowniczy m.in. w celu ustanowienia procedur zgłaszania wszelkich nadużyć finansowych, przypadków korupcji lub poważnych nieprawidłowości oraz w celu zapewnienia pracownikom instytucji i organów UE zgłaszającym przypadki naruszenia przepisów ochrony przed negatywnymi konsekwencjami.

Partnerzy społeczni mają do odegrania istotną, wieloaspektową rolę w procesie wdrażania przepisów zapewniających sygnalistom ochronę. Niezależni przedstawiciele pracowników będą odgrywali kluczową rolę w propagowaniu sygnalizowania nieprawidłowości jako mechanizmu dobrej administracji. Dialog społeczny może zapewnić przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie zgłaszania i ochrony, które będą uwzględniały realia istniejące

²⁰ 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 przedrukowana); dyrektywa 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.

²¹ Dyrektywa 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; autonomiczne porozumienia ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy i stresu związanego z pracą podpisane przez europejskich partnerów społecznych odpowiednio w dniu 26 kwietnia 2007 r. i w dniu 8 października 2004 r.

²² Dyrektywa Rady 89/391/EWG 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 (art. 11).

²³ Komunikat Komisji „Bezpieczniejsze i zdrowsze warunki pracy dla wszystkich – nowelizacja przepisów i polityki UE w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy”, COM(2017) 12 final.

²⁴ 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).

w miejscach pracy w Europie oraz potrzeby pracowników i przedsiębiorstw. Pracownicy i ich związki zawodowe powinni być każdorazowo informowani o planowanych procedurach wewnętrznych służących usprawnieniu mechanizmu sygnalizowania nieprawidłowości; kształt takich procedur może być również przedmiotem negocjacji prowadzonych w ramach układów zbiorowych pracy. Ponadto związki zawodowe mogą pełnić funkcję organów przyjmujących zgłoszenia sygnalistów lub informacje przez nich ujawniane i mają do odegrania kluczową rolę w udzielaniu porad i wsparcia (potencjalnym) sygnalistom.

Wniosek przyczyni się również do poprawy skuteczności wdrażania polityki UE w szeregu kluczowych dziedzin, która wywiera bezpośredni wpływ na możliwość zakończenia prac nad budową jednolitego rynku, tj. polityki w dziedzinie bezpieczeństwa produktów, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa jądrowego, bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, konkurencji, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawę niniejszego wniosku stanowią art. 16, 33, 43, 50, art. 53 ust. 1, art. 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (traktat EWEA). Przywołane artykuły stanowią podstawę prawną usprawnienia egzekwowania prawa Unii:

- (i) w drodze przyjęcia nowych przepisów dotyczących ochrony sygnalistów w celu usprawnienia należytego funkcjonowania jednolitego rynku, poprawy prawidłowego wdrażania polityki Unii w zakresie bezpieczeństwa produktów, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa jądrowego, bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych, konkurencji i interesów finansowych Unii;
- (ii) w celu zapewnienia spójnych, wysokich standardów ochrony sygnalistów w ramach sektorowych unijnych aktów prawnych w sytuacji, w której stosowne przepisy zostały już przyjęte.

• Pomocniczość

Państwa członkowskie działające samodzielnie lub w sposób nieskoordynowany nie są w stanie należycie zrealizować celu polegającego na poprawie egzekwowania prawa Unii dzięki ochronie sygnalistów. Przewiduje się, że problem rozdrobnienia ochrony na szczeblu krajowym będzie się utrzymywał. Oznacza to nie tylko utrzymywanie się szkodliwego wpływu takiego rozdrobnienia ochrony na funkcjonowanie różnych dziedzin polityki UE w poszczególnych państwach członkowskich, ale wiąże się również ze skutkami ubocznymi dla innych państw członkowskich, które prawdopodobnie będą miały długotrwały charakter.

Przypadki naruszenia unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych lub reguł konkurencji prowadzą do zakłóceń konkurencji na jednolitym rynku i wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmniejszają atrakcyjność otoczenia inwestycyjnego. Programy agresywnego planowania podatkowego prowadzą do nieuczciwej konkurencji podatkowej i uszczuplenia dochodów podatkowych uzyskiwanych przez państwa członkowskie i wpływających do budżetu UE. Przypadki naruszenia przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa produktów, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa

jądrowego, bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych mogą wiązać się z poważnym ryzykiem wykraczającym poza granice danego państwa. Jeżeli chodzi o ochronę interesów finansowych Unii, w art. 310 ust. 6 oraz art. 325 ust. 1 i 4 TFUE ustanowiono wymóg podejmowania przez Unię działań prawodawczych mających na celu ustanowienie równoważnych odstraszających środków chroniących interesy finansowe Unii przed działaniami niezgodnymi z prawem.

Oznacza to zatem, że egzekwowanie prawa Unii można usprawnić wyłącznie przez podejmowanie działań prawodawczych na szczeblu Unii i zapewnienie harmonizacji norm minimalnych w zakresie ochrony sygnalistów. Ponadto jedynie działania podejmowane na szczeblu UE mogą zapewnić spójność istniejących unijnych przepisów sektorowych w zakresie ochrony sygnalistów oraz zagwarantować odpowiednie dostosowanie tych przepisów.

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek jest proporcjonalny do celu, jakim jest usprawnienie egzekwowania prawa Unii, i nie wykracza poza działania konieczne do osiągnięcia tego celu.

Po pierwsze, ustanowione w nim wspólne normy minimalne w zakresie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia przepisów odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w których: (i) zachodzi potrzeba usprawnienia egzekwowania przepisów; (ii) niski poziom zgłaszania wśród sygnalistów stanowi kluczowy czynnik wywierający wpływ na egzekwowanie przepisów oraz (iii) przypadki naruszenia przepisów mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu.

Dlatego też we wniosku skoncentrowano się na obszarach o wyraźnie widocznym wymiarze unijnym oraz na obszarach, w których można zaobserwować najsilniejszy wpływ na kwestie związane z egzekwowaniem prawa.

Po drugie, we wniosku ograniczono się wyłącznie do ustanowienia norm minimalnych w zakresie ochrony, pozostawiając państwom członkowskim możliwość przyjmowania lub utrzymania w mocy przepisów przyznających sygnalistom szersze uprawnienia.

Po trzecie, koszty wdrożenia przepisów (tj. koszty ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości) przez średnie przedsiębiorstwa nie są duże, natomiast korzyści wynikające z poprawy efektywności prowadzonej działalności gospodarczej i ograniczenia zakłóceń konkurencji wydają się znaczne. Poza określonymi wyjątkami w obszarze usług finansowych małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa są zasadniczo zwolnione z obowiązku ustanowienia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości i podejmowania działań następczych dotyczących takich zgłoszeń. Koszty wdrażania przepisów przez państwa członkowskie również oszacowano jako ograniczone, ponieważ państwa członkowskie mogą dokonać transpozycji tego nowego zobowiązania w oparciu o istniejące struktury ustanowione na podstawie aktualnie obowiązujących sektorowych ram prawnych.

- **Wybór instrumentu**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności uznaje się, że dyrektywa przewidująca minimalny stopień harmonizacji stanowi odpowiedni instrument, gdyż pozwala wykorzystać potencjał sygnalizowania nieprawidłowości jako zjawiska przyczyniającego się do usprawnienia egzekwowania prawa Unii.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*²⁵, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Wniosek opiera się na wynikach szeroko zakrojonych prac konsultacyjnych prowadzonych przez Komisję przez cały 2017 r. w ramach przywołanych powyżej 12-tygodniowych otwartych konsultacji publicznych, trzech ukierunkowanych internetowych konsultacji z zainteresowanymi stronami, dwóch warsztatów z udziałem ekspertów z państw członkowskich oraz jednych warsztatów z udziałem przedstawicieli środowisk akademickich i specjalistów w dziedzinie rzecznictwa²⁶.

W ramach konsultacji publicznych Komisja otrzymała 5 707 odpowiedzi. 97 % z nich (5 516) zostało udzielonych przez respondentów biorących udział w konsultacjach jako osoby prywatne. Pozostałe 3 % odpowiedzi pochodziło od respondentów reprezentujących organizacje (191 odpowiedzi²⁷). Dwie trzecie wszystkich respondentów (tj. osób fizycznych i organizacji łącznie) pochodziło z Niemiec i Francji (odpowiednio 43 % i 23 %); respondenci z Hiszpanii stanowili 7 % łącznej liczby respondentów, w przypadku Włoch i Belgii odsetek ten wynosił po 5 %, a w przypadku Austrii – 6 %. Pozostałe odpowiedzi pochodziły od respondentów z innych państw członkowskich.

Niemal wszyscy respondenci (99,4 %) przyznali, że sygnaliści powinni być objęci ochroną, przy czym 96 % z nich zdecydowanie poparło propozycję ustanowienia w prawie Unii prawnie wiążących norm minimalnych w zakresie ochrony sygnalistów. W opinii respondentów cztery najważniejsze obszary, w których należy zapewnić sygnalistom ochronę, to: (i) walka z nadużyciami finansowymi i korupcją (95 % respondentów); (ii) walka z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania (93 % respondentów); (iii) ochrona środowiska naturalnego (93 % respondentów) oraz (iv) ochrona zdrowia i bezpieczeństwa publicznego (92 % respondentów).

W trakcie warsztatów zorganizowanych przez Komisję i w odpowiedzi na wyniki konsultacji publicznych kilka państw członkowskich zwróciło uwagę na fakt, że inicjatywa ustawodawcza UE musiałaby być zgodna z zasadą pomocniczości.

• Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej

Zlecono przeprowadzenie badania zewnętrznego²⁸, aby ocenić ilościowe i jakościowe skutki i korzyści związane z wdrożeniem mechanizmu ochrony sygnalistów w różnych dziedzinach prawa Unii i prawa krajowego. W ramach tego badania przeanalizowano i przedstawiono dowody, które wniosły wkład w proces identyfikowania problemu i oceny wariantów branych pod uwagę przez Komisję.

²⁵ Nie dotyczy.

²⁶ Szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku 2 do oceny skutków.

²⁷ Organizacje pozarządowe stanowiły ponad jedną czwartą (26 %) spośród 191 organizacji biorących udział w konsultacjach, z czego 22 % to stowarzyszenia przedsiębiorców; 19 % związki zawodowe; 13 % przedsiębiorstwa, a 7 % organy publiczne.

²⁸ Sprawozdanie z badania można znaleźć w załączniku 13 do oceny skutków. W załączniku 14 przedstawiono metody, założenia, źródła i kwalifikacje wykorzystywane w ramach oceny skutków, a także dane liczbowe dotyczące poszczególnych państw, które wykorzystano podczas oceny wariantów.

- **Ocena skutków**

W odniesieniu do niniejszego wniosku przeprowadzono ocenę skutków. W dniu 26 stycznia 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała początkowo negatywną opinię, w której przedstawiła swoje szczegółowe uwagi. W dniu 5 marca Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała pozytywną opinię²⁹ z kilkoma uwagami w odniesieniu do zmienionej wersji oceny skutków przedłożonej w dniu 15 lutego, które zostały uwzględnione w ostatecznej wersji sprawozdania z oceny skutków³⁰.

Poza scenariuszem odniesienia (tj. scenariuszem zakładającym utrzymanie *status quo*) oceniono również cztery warianty strategiczne i odrzucono dwa z nich.

Dwa odrzucone warianty obejmowały: (i) inicjatywę ustawodawczą na podstawie art. 50 ust. 2 lit. g) TFUE dotyczącą poprawy integralności sektora prywatnego przez wprowadzenie norm minimalnych w zakresie ustanawiania kanałów zgłaszania nieprawidłowości oraz (ii) inicjatywę ustawodawczą na podstawie art. 153 ust. 1 lit. a) i b) TFUE mającą na celu poprawę środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy.

W pierwszym przypadku zastosowanie tej podstawy prawnej uniemożliwiłoby objęcie sektora publicznego zakresem stosowania przepisów dyrektywy, a kwestie związane z dostępnością i strukturą zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości (tj. zgłaszania nieprawidłowości właściwym organom) oraz z dostępnością i formami ochrony sygnalistów przed odwetem byłyby regulowane wyłącznie na podstawie prawa państw członkowskich.

W drugim przypadku zakres podmiotowy dyrektywy byłby ograniczony do pracowników, co spowodowałoby, że inne kategorie potencjalnych sygnalistów, takie jak osoby prowadzące działalność na własny rachunek, wykonawcy itp., które w świetle dostępnych dowodów i zgodnie z normami międzynarodowymi mogą odgrywać kluczową rolę w ujawnianiu zagrożeń lub szkód dla interesu publicznego i które tym samym również powinny zostać objęte ochroną przed odwetem, nie byłyby chronione. Ograniczony zakres stanowiłby najpoważniejszą lukę w ochronie sygnalistów na szczeblu UE, przy czym – wskutek wyłączenia z zakresu ochrony kluczowych kategorii potencjalnych sygnalistów – skuteczność takiej inicjatywy w usprawnianiu egzekwowania prawa Unii również byłaby ograniczona. Ograniczonego zakresu podmiotowego nie można byłoby zrekompensować szerszym zakresem ochrony, ponieważ podstawa prawna nie zapewniałaby możliwości stosowania żadnego dodatkowego mechanizmu ochronnego poza mechanizmami przewidzianymi w wybranych wariantach strategicznych. Ponadto rozszerzenie zakresu ochrony na sytuacje, które nie mają wymiaru transgranicznego ani nie wywołują innych skutków ubocznych i które nie są w żaden sposób powiązane z prawem Unii ani z interesami finansowymi UE, stanowiłoby daleko posuniętą – a w rezultacie również dość kosztowną – interwencję regulacyjną UE.

Analizie poddano następujące warianty strategiczne: (i) zalecenie Komisji zawierające wytyczne dla państw członkowskich w zakresie kluczowych elementów mechanizmu ochrony sygnalistów uzupełnione o środki wspierające mające na celu udzielenie wsparcia organom krajowym; (ii) dyrektywę wprowadzającą mechanizm ochrony sygnalistów w obszarze interesów finansowych Unii wraz z towarzyszącym jej komunikatem ustanawiającym ramy polityki na szczeblu UE, uwzględniając środki mające na celu udzielenie wsparcia organom krajowym; (iii) dyrektywę wprowadzającą mechanizm ochrony sygnalistów w określonych

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

obszarach (uwzględniając obszar związany z interesami finansowymi Unii) w przypadkach, w których usprawnienie egzekwowania prawa Unii wiąże się z koniecznością wyeliminowania problemu niskiego poziomu zgłaszania nieprawidłowości, ponieważ przypadki naruszeń mogłyby poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu; (iv) dyrektywę, o której mowa w ppkt (iii) uzupełnioną komunikatem, o którym mowa w ppkt (ii).

To ostatnie rozwiązanie stanowi wariant wybrany na potrzeby niniejszego wniosku. Inicjatywa ustawodawcza o tak szerokim zakresie zapewniłaby możliwość najskuteczniejszego wyeliminowania obserwowanego obecnie zjawiska rozdrobnienia ochrony i zwiększenia pewności prawa, co pozwoliłoby skutecznie rozwiązać problem niskiego poziomu zgłaszania oraz usprawnić egzekwowanie prawa Unii we wszystkich dziedzinach, w przypadku których uznano, że naruszenia mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu. Komunikat towarzyszący dyrektywie, w którym przedstawiono dodatkowe środki przewidziane przez Komisję i dobre praktyki, które mogą być stosowane na szczeblu państw członkowskich, przyczyni się do zapewnienia skutecznej ochrony sygnalistów.

Zastosowanie wariantu preferowanego przyniesie korzyści gospodarcze i społeczne oraz korzyści dla środowiska. Wariant ten zapewni organom krajowym wsparcie w podejmowanych przez nie wysiłkach na rzecz wykrywania nadużyć finansowych i przypadków korupcji przynoszących szkodę budżetowi UE oraz zniechęcania do dopuszczania się takich nadużyć i takich działań korupcyjnych (szacuje się, że ryzyko uszczuplenia dochodów wynosi obecnie od 179 mld EUR do 256 mld EUR rocznie). Szacuje się, że korzyści w innych obszarach jednolitego rynku, takich jak zamówienia publiczne, będą wahały się od 5,8 mld EUR do 9,6 mld EUR rocznie dla UE jako całości. Zastosowanie wariantu preferowanego zapewni również skuteczne wsparcie na rzecz walki ze zjawiskiem unikania opodatkowania prowadzącym do uszczuplenia dochodów podatkowych państw członkowskich i UE w rezultacie przenoszenia zysków – szacuje się, że pozwoli to uzyskać oszczędności rzędu 50–70 mld EUR rocznie. Wprowadzenie rozbudowanego mechanizmu ochrony sygnalistów przyczyni się do poprawy warunków pracy 40 % pracowników wchodzących w skład siły roboczej UE, którzy nie są obecnie chronieni przed odwetem, oraz zwiększy poziom ochrony niemal 20 % pracowników wchodzących w skład tej siły roboczej. Mechanizm ten zwiększy integralność i przejrzystość sektora prywatnego i publicznego oraz przyczyni się do zapewnienia uczciwej konkurencji i równych szans na jednolitym rynku.

Oczekuje się, że koszty wdrożenia tego mechanizmu przez sektor publiczny wyniosą 204,9 mln EUR w kosztach jednorazowych i 319,9 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych. Jeżeli chodzi o sektor prywatny (średnie i duże przedsiębiorstwa), przewidywane łączne koszty wyniosą 542,9 mln EUR w kosztach jednorazowych i 1 016,6 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych. Łączne koszty dla sektora publicznego i prywatnego wyniosą 747,8 mln EUR w kosztach jednorazowych oraz 1 336,6 mln EUR w rocznych kosztach operacyjnych.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Aby należycie uwzględnić wielkość przedsiębiorstwa prywatnego, we wniosku przewidziano – jako zasadę ogólną – zwolnienie z obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. Osoby zgłaszające pracujące w takich przedsiębiorstwach mogą zgłaszać nieprawidłowości bezpośrednio właściwym organom krajowym. Wspomniane ogólne zwolnienie nie ma zastosowania do małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze usług finansowych. Wszystkie tego rodzaju przedsiębiorstwa są zobowiązane do

ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości zgodnie z aktualnie obowiązującymi wymogami przewidzianymi w przepisach Unii w zakresie usług finansowych. Koszty ponoszone przez takie przedsiębiorstwa są minimalne (koszty utopione), ponieważ przedsiębiorstwa te są już zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami Unii. Państwa członkowskie mogą – po przeprowadzeniu stosownej oceny ryzyka – zobowiązać małe przedsiębiorstwa prowadzące działalność w określonych sektorach do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, jeżeli uznają to za konieczne w świetle wyników przeprowadzonych przez siebie analiz oraz potrzeb występujących na szczeblu krajowym. W ramach takiej oceny ryzyka bierze się pod uwagę specyfikę danego sektora oraz analizuje się ryzyko związane z wprowadzeniem obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, jak również potrzebę wprowadzenia tego obowiązku. Koszty ponoszone przez średnie przedsiębiorstwa zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości nie są znaczne. Średnie koszty ponoszone przez średnie przedsiębiorstwa wynoszą: szacowane koszty jednorazowego wdrożenia – 1 374 EUR, szacowane średnie roczne koszty operacyjne – 1 054,6 EUR rocznie. Ogólne zwolnienie obowiązujące w przypadku małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw nie ma zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze usług finansowych ani do przedsiębiorstw narażonych na duże ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu.

- **Prawa podstawowe**

Dzięki zwiększeniu obecnego poziomu ochrony sygnalistów wniosek wywrze pozytywny wpływ na prawa podstawowe, w szczególności:

- (i) wolność wypowiedzi i prawo do informacji (art. 11 karty): niedostateczny poziom ochrony sygnalistów przed odwetem wpływa na wolność wypowiedzi, a także na prawo opinii publicznej do dostępu do informacji oraz na wolność mediów. Zwiększenie stopnia ochrony sygnalistów i wyjaśnienie warunków korzystania z tej ochrony także w przypadku ujawniania informacji opinii publicznej zachęci poszczególne osoby do sygnalizowania nieprawidłowości również przedstawicielom mediów oraz umożliwi tego rodzaju sygnalizowanie;
- (ii) prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 30 i 31 karty): wyższy poziom ochrony sygnalistów zostanie zapewniony dzięki ustanowieniu kanałów zgłaszania nieprawidłowości i poprawie ochrony przed odwetem w kontekście związanym z pracą;
- (iii) wniosek wywrze pozytywny wpływ na prawo do poszanowania życia prywatnego, ochrony danych osobowych, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, ochrony konsumentów (odpowiednio art. 7, 8, 35, 37 i 38 karty) oraz na ogólną zasadę dobrej administracji (art. 41), ponieważ przyczyni się do poprawy sytuacji w kwestii wykrywania przypadków naruszeń i zapobiegania naruszeniom.

Ogólniej rzecz biorąc, wniosek zwiększy częstotliwość zgłaszania wszelkich przypadków naruszania praw podstawowych, do których dochodzi przy wdrażaniu prawa Unii w dziedzinach objętych jego zakresem stosowania, oraz przyczyni się do skuteczniejszego odstraszenia sprawców takich naruszeń.

We wniosku dąży się do wprowadzenia zrównoważonego podejścia mającego na celu zapewnienie pełnego poszanowania również innych praw, które mogą potencjalnie zostać naruszone, takich jak prawo do prywatności i ochrony danych osobowych (art. 7 i 8 karty) sygnalistów, ale również osób wskazywanych w ich zgłoszeniach, jak również domniemanie

niewinności i prawo tych ostatnich do obrony (art. 47 i 48 karty). Jednocześnie wpływ na wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 karty) jest zgodny z postanowieniami art. 52 ust. 1 karty.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejsza inicjatywa nie ma wpływu na budżetu UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrażania i stosowania proponowanej dyrektywy w terminie odpowiednio 2 i 6 lat od dnia upływu terminu na dokonanie jej transpozycji. Pozwoli to zapewnić wystarczającą ilość czasu na ocenę sposobu funkcjonowania proponowanej dyrektywy oraz na ustalenie, czy konieczne jest przyjęcie dodatkowych środków, w tym potencjalne rozszerzenie zakresu ochrony sygnalistów na kolejne obszary.

Komisja przedłoży również Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny skutków przepisów krajowych transponujących proponowaną dyrektywę w terminie 6 lat od dnia upływu terminu transpozycji. W tym celu ustanowiono poziomy referencyjne, aby odzwierciedlić zarówno postępy w zakresie transpozycji, jak i postępy w zakresie wdrażania przyszłej dyrektywy (zob. sekcja 8 oceny skutków). Aby wnieść wkład w proces opracowywania przyszłego sprawozdania z wdrażania dyrektywy i ocenić odpowiedniość ukierunkowanych poziomów referencyjnych, we wniosku zobowiązano państwa członkowskie do gromadzenia danych na temat liczby zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości otrzymanych od sygnalistów, liczby postępowań wszczętych na podstawie tych zgłoszeń, dziedzin prawa, których dotyczyły te zgłoszenia, oraz wyników postępowań i ich wpływu na gospodarkę wyrażonego w kwocie odzyskanych środków, a także liczby zgłoszonych przypadków odwetu. Uzyskany w ten sposób zbiór danych zostanie następnie wykorzystany przy sporządzaniu bieżących sprawozdań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i będzie mógł zostać uzupełniony corocznymi sprawozdaniami Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ponadto wspomniany powyżej zbiór danych zostanie uzupełniony o inne istotne źródła danych, takie jak wyniki przeprowadzanego przez Komisję badania Eurobarometr dotyczącego korupcji oraz sprawozdania z wdrażania już istniejących sektorowych aktów prawnych UE zapewniających ochronę sygnalistom.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Wniosek sporządzono w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące prawa do wolności wyrażania opinii zagwarantowanego w art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz w oparciu o zasady opracowane na tej podstawie przez Radę Europy w jej zaleceniu z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, jak również w oparciu o inne normy międzynarodowe i dobre praktyki przywołane powyżej oraz prawa i zasady podstawowe UE.

W **rozdziale I (art. 1–3)** opisano zakres stosowania dyrektywy i przedstawiono definicje kluczowych terminów.

W art. 1 wymieniono obszary, w których – zgodnie z dostępnymi dowodami – ochrona sygnalistów jest konieczna do usprawnienia egzekwowania przepisów Unii, których naruszenie może poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu.

W art. 2 określono zakres podmiotowy dyrektywy. Artykuł ten, który opracowano na podstawie zalecenia Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów, obejmuje najszerzy możliwy zakres kategorii osób, które – z racji prowadzonej przez siebie działalności zawodowej (niezależnie od charakteru tej działalności i niezależnie od tego, czy pobierają wynagrodzenie z tytułu jej prowadzenia, czy też nie) – dysponują bezpośrednim dostępem do informacji o naruszeniach mogących poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu i które mogą narażać się na ryzyko odwetu w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości, a także inne kategorie osób, które można powiązać z tą kategorią na potrzeby dyrektywy, takie jak udziałowcy lub akcjonariusze, wolontariusze, stażyści nieotrzymujący wynagrodzenia i osoby ubiegające się o pracę.

Definicje zawarte w art. 3 opracowano na podstawie zasad ustanowionych w zaleceniu Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów. W szczególności definicje terminów „osoba zgłaszająca” i „odwet” zostały sformułowane w najszerzy możliwy sposób, aby zapewnić sygnalistom skuteczną ochronę i przyczynić się tym samym do usprawnienia egzekwowania prawa Unii.

W **rozdziale II (art. 4–5)** na państwa członkowskie nałożono obowiązek zagwarantowania, aby podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły odpowiednie wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz wewnętrzne procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami. Obowiązek ten ma na celu zapewnienie, aby informacje o faktycznych lub potencjalnych przypadkach naruszenia prawa Unii szybko docierały do osób znajdujących się najbliżej źródła problemu, które dysponują największymi możliwościami zbadania danego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania, o ile będzie to możliwe.

W art. 4 przyjęto zasadę, zgodnie z którą obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości powinien być proporcjonalny do wielkości danego podmiotu, a w przypadku podmiotów prywatnych powinien uwzględniać poziom ryzyka, na jakie podejmowane działania narażają interes publiczny. Mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa są zwolnione z obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości; zgodnie z przepisami Unii zwolnienie to nie ma jednak zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze usług finansowych.

W art. 5 ustanowiono normy minimalne, które powinny spełniać wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz procedury podejmowania działań następczych w związku z otrzymywanymi zgłoszeniami. W szczególności w artykule tym ustanowiono wymóg, zgodnie z którym kanały zgłaszania nieprawidłowości muszą gwarantować zachowanie poufności tożsamości osoby zgłaszającej, co stanowi fundament mechanizmu ochrony sygnalistów. Artykuł ten stanowi również, że osoba lub dział właściwe do przyjęcia zgłoszenia muszą podjąć staranne działania następcze w związku z otrzymanym zgłoszeniem oraz w rozsądnym terminie poinformować osobę zgłaszającą o podjęciu takich działań. Ponadto podmioty, które ustanowiły procedury wewnętrznego zgłaszania, są zobowiązane do zapewniania łatwo zrozumiałych i powszechnie dostępnych informacji na temat tych procedur, jak również na temat procedur zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości, tj. informowania o nich odpowiednich właściwych organów.

W **rozdziale III (art. 6–12)** na państwa członkowskie nałożono obowiązek dopilnowania, aby właściwe organy ustanowiły zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz zewnętrzne

procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następnych, a także aby ustanowiły normy minimalne mające zastosowanie do takich kanałów i procedur.

Zgodnie z art. 6 organy wyznaczane przez państwa członkowskie jako właściwe powinny w szczególności ustanowić niezależne i autonomiczne zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości, które będą bezpieczne i zapewnią poufność przekazywanych informacji, a także podejmować działania następne w związku z otrzymywanymi zgłoszeniami i udzielać osobie zgłaszającej informacji zwrotnych w rozsądnym terminie. W art. 7 ustanowiono minimalne wymogi dotyczące opracowywania zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. W art. 8 ustanowiono wymóg, zgodnie z którym właściwe organy muszą dysponować pracownikami wyznaczonymi do przetwarzania zgłoszeń oraz odpowiednio przeszkolonymi w zakresie ich przetwarzania, a także opisano funkcje, jakie tacy pracownicy powinni pełnić.

W art. 9 przedstawiono wymogi, które powinny spełniać procedury zgłaszania zewnętrznego np. jeżeli chodzi o komunikowanie się z osobą zgłaszającą, termin przekazania informacji zwrotnych osobie zgłaszającej oraz obowiązujące zasady poufności. Procedury te powinny w szczególności zapewniać ochronę danych osobowych zarówno osób zgłaszających, jak i osób, których dotyczy zgłoszenie. Art. 10 stanowi, że właściwe organy powinny podawać do wiadomości publicznej i udostępniać publicznie przystępne informacje na temat dostępnych kanałów zgłaszania nieprawidłowości i obowiązujących procedur przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowanych w związku z nimi działań następnych. W art. 11 zawarto przepisy regulujące kwestie związane z odpowiednim przechowywaniem zapisów dotyczących wszystkich zgłoszeń. W art. 12 właściwe organy krajowe zostały zobowiązane do dokonywania regularnego przeglądu swoich procedur oraz do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następnych.

W **rozdziale IV (art. 13–18)** ustanowiono normy minimalne w zakresie ochrony osób zgłaszających i osób, których dotyczą informacje zawarte w zgłoszeniach.

W art. 13 przedstawiono warunki, które osoba zgłaszająca musi spełnić, aby mogła zostać objęta ochroną na mocy dyrektywy.

Ściślej rzecz biorąc, w artykule tym ustanowiono wymóg, zgodnie z którym osoby zgłaszające muszą posiadać uzasadnione podstawy do tego, by przypuszczać, że informacje zawarte w zgłoszeniu są prawdziwe w chwili jego dokonywania. Wymóg ten stanowi zasadnicze zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze lub stanowiącymi nadużycie i gwarantuje, że osoby, które świadomie zgłaszają nieprawdziwe informacje, nie będą korzystały z ochrony. Jednocześnie gwarantuje on, że osoba zgłaszająca nie zostanie pozbawiona ochrony w przypadku, gdy zamieści nieścisłe informacje w swoim zgłoszeniu wskutek niezamierzonego błędu. Podobnie osoby zgłaszające powinny być uprawnione do korzystania z ochrony przewidzianej w dyrektywie, jeżeli mają uzasadnione powody, by przypuszczać, że zgłaszane informacje są objęte zakresem jej stosowania.

Ponadto osoby zgłaszające są zasadniczo zobowiązane do korzystania w pierwszej kolejności z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości; jeżeli wspomniane kanały nie funkcjonują lub nie można z odpowiednią dozą pewności oczekiwać, że będą funkcjonowały, osoby zgłaszające mogą zgłosić nieprawidłowości właściwym organom oraz – w ostateczności – ujawnić je opinii publicznej / mediom. Ustanowienie tego wymogu jest konieczne do zapewnienia, aby informacje docierały do osób, które mogą przyczynić się do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego, jak również do zapobieżenia nieuzasadnionemu nadszarpnięciu reputacji wskutek podania informacji do wiadomości publicznej. Jednocześnie dzięki ustanowieniu wyjątków od tej zasady stosowanych w przypadkach, w których wewnętrzne lub zewnętrzne kanały zgłaszania

nieprawidłowości nie funkcjonują prawidłowo lub w których nie można z odpowiednią dozą pewności oczekiwać, że będą funkcjonowały prawidłowo, art. 13 zapewnia osobie zgłaszającej możliwość wyboru najwłaściwszego kanału w zależności od specyficznych okoliczności danej sprawy. Ponadto artykuł ten zapewnia możliwości ochrony informacji podawanych do wiadomości publicznej z uwzględnieniem zasad demokracji, takich jak przejrzystość i odpowiedzialność, oraz praw podstawowych, takich jak wolność wypowiedzi i wolność mediów.

W art. 14 przedstawiono wykaz wielu różnych form odwetu mający charakter katalogu otwartego.

W art. 15 ustanowiono zakaz dokonywania odwetu w jakiejkolwiek formie i przedstawiono dalsze środki, które państwa członkowskie powinny podjąć, aby zapewnić osobom zgłaszającym należyłą ochronę, w tym:

- zapewnianie społeczeństwu łatwego i nieodpłatnego dostępu do obiektywnych informacji i porad na temat dostępnych procedur i środków ochrony prawnej mających na celu ochronę przed odwetem;
- zwolnienie osób zgłaszających z odpowiedzialności z tytułu naruszenia ograniczeń dotyczących ujawniania informacji wynikających z postanowień umownych lub z obowiązujących przepisów;
- zapewnienie przeniesienia ciężaru dowodu w postępowaniach sądowych w taki sposób, aby w przypadku odwetu spełniającego przesłankę *fumus boni iuris* to osoba występująca na drogę prawną przeciwko sygnaliście musiała wykazać, że nie wzięła odwetu w związku z zasygnalizowaniem nieprawidłowości;
- zapewnienie osobom zgłaszającym możliwości korzystania – w stosownych przypadkach – ze środków ochrony prawnej w odpowiedzi na przypadki odwetu, uwzględniając tymczasowe środki zaradcze obowiązujące do zakończenia postępowania sądowego zgodnie z krajowymi ramami prawnymi;
- zapewnienie sygnalistom możliwości oparcia swojej linii obrony w postępowaniach prowadzonych przeciwko nim poza kontekstem związanym z pracą, takich jak postępowania w przedmiocie zniesławienia, naruszenia praw autorskich lub naruszenia tajemnicy, na tym, że zgłosili nieprawidłowość lub ujawnili informacje zgodnie z przepisami dyrektywy.

W art. 16 wyraźnie podkreślono, że osoby wskazywane w zgłoszeniach dotyczących nieprawidłowości korzystają z pełni praw przysługujących im zgodnie z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym z domniemania niewinności, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz prawa do obrony.

W art. 17 ustanowiono skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające kary, które należy stosować, aby:

- z jednej strony zapewnić skuteczność przepisów dotyczących ochrony osób zgłaszających, aby karać odpowiednie osoby za podejmowanie działań utrudniających zgłaszanie nieprawidłowości, za branie odwetu, wszczynanie uciążliwych postępowań przeciwko osobom zgłaszającym i dopuszczanie się naruszeń zawodowego obowiązku zachowania poufności ich tożsamości oraz aktywnie zniechęcać te osoby do podejmowania takich działań,
- a z drugiej strony zniechęcać do dokonywania zgłoszeń w złej wierze lub zgłoszeń stanowiących nadużycie, które wywierają wpływ na skuteczność i wiarygodność

całego systemu ochrony sygnalistów, oraz zapobiegać nieuzasadnionemu narażaniu na szwank reputacji osób, których dotyczy zgłoszenie.

Art. 18 dotyczy stosowania przepisów UE w zakresie ochrony danych osobowych w odniesieniu do wszelkich przypadków przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami dyrektywy. W tym kontekście wszelkie przypadki przetwarzania danych osobowych lub przekazywania takich danych muszą być zgodne z przepisami rozporządzenia (UE) 2016/679, dyrektywy (UE) 2016/680 i rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

W **rozdziale V (art. 19–22)** zawarto przepisy końcowe.

Art. 19 stanowi, że państwa członkowskie zachowują możliwość przyjmowania lub utrzymania w mocy przepisów korzystniejszych dla osoby zgłaszającej, o ile takie przepisy pozostają bez uszczerbku dla środków ochrony osób, których dotyczy zgłoszenie. Art. 20 dotyczy transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

W art. 21 na państwa członkowskie nałożono obowiązek przekazywania Komisji informacji na temat wdrażania i stosowania proponowanej dyrektywy, na podstawie których Komisja sporządza stosowne sprawozdanie i przedkłada je Parlamentowi i Radzie w terminie 2 lat od daty transpozycji dyrektywy. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie są ponadto zobowiązane do corocznego przedkładania Komisji danych statystycznych dotyczących m.in. liczby zgłoszeń otrzymanych przez właściwe organy oraz liczby postępowań wszczętych na podstawie tych zgłoszeń i wyniku tych postępowań, o ile takie dane są dostępne na szczeblu centralnym w danym państwie członkowskim. Art. 21 stanowi również, że Komisja – w terminie 6 lat od daty transpozycji dyrektywy – przedkłada Parlamentowi i Radzie sprawozdanie z oceny skutków wynikających z przepisów krajowych przyjętych w rezultacie transpozycji proponowanej dyrektywy oraz rozważa konieczność zastosowania dodatkowych środków, uwzględniając – w stosownych przypadkach – wprowadzenie zmian w celu rozszerzenia zakresu ochrony sygnalistów na kolejne obszary lub akty Unii.

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 16, 33, 43, 50, art. 53 ust. 1, art. 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 i art. 325 ust. 4, oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 31,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projekt aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego³¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów³²,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego³³,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Osoby pracujące dla danej organizacji lub utrzymujące z nią kontakt w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Dzięki sygnalizowaniu nieprawidłowości odgrywają one kluczową rolę w procesie ujawniania przypadków naruszenia prawa i zapobiegania takim przypadkom oraz w procesie ochrony dobrobytu społecznego. Potencjalni sygnaliści często niechętnie zgłaszają jednak swoje zastrzeżenia lub podejrzenia z obawy przed odwetem.
- (2) Na poziomie Unii zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów stanowi jeden z elementów oddolnego egzekwowania prawa Unii: zgłoszenia dotyczące nieprawidłowości dostarczają informacji na potrzeby krajowych i unijnych systemów egzekwowania przepisów, zapewniając możliwość skutecznego wykrywania przypadków naruszenia prawa Unii, prowadzenia dochodzeń w sprawie tych naruszeń oraz ścigania ich sprawców.
- (3) W niektórych obszarach polityki przypadki naruszenia prawa Unii mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu, ponieważ mogą narazić dobrobyt społeczny na poważne ryzyko. Skoro w kwestii egzekwowania przepisów w tych obszarach stwierdzono braki, a sygnaliści są najlepiej usytuowani do tego, by ujawnić przypadki naruszenia prawa, należy usprawnić proces egzekwowania przepisów, zapewniając

³¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

³² Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

³³ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

sygnalistom ochronę przed odwetem i ustanawiając skuteczne kanały zgłaszania nieprawidłowości.

- (4) Mechanizm ochrony sygnalistów funkcjonujący obecnie w Unii Europejskiej jest rozproszony między państwami członkowskimi i niejednolicie stosowany w poszczególnych obszarach polityki. Konsekwencje ujawnianych przez sygnalistów naruszeń prawa Unii wywierających skutki o wymiarze transgranicznym pokazują, w jaki sposób niewystarczający poziom ochrony w jednym państwie członkowskim może nie tylko niekorzystnie wpłynąć na funkcjonowanie polityki UE w tym państwie członkowskim, ale również wywoływać skutki uboczne w innych państwach członkowskich oraz w Unii jako całości.
- (5) Tym samym wspólne normy minimalne zapewniające sygnalistom skuteczną ochronę powinny obowiązywać w odniesieniu do tych działań i tych obszarów polityki, w przypadku których (i) zachodzi konieczność poprawy egzekwowania prawa; (ii) niski poziom zgłaszania wśród sygnalistów stanowi kluczowy czynnik wywierający wpływ na egzekwowanie prawa, a (iii) naruszenia przepisów prawa Unii poważnie szkodzą interesowi publicznemu.
- (6) Zapewnienie sygnalistom ochrony jest konieczne do usprawnienia egzekwowania prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych. Poza koniecznością przeciwdziałania nadużyciom finansowym i przypadkom korupcji oraz wykrywania nadużyć finansowych i przypadków korupcji w kontekście wdrażania budżetu UE, w tym w obszarze zamówień publicznych, należy również rozwiązać problem niewystarczająco skutecznego egzekwowania przepisów w dziedzinie zamówień publicznych przez organy publiczne i niektóre podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej przy dokonywaniu zakupu towarów i usług oraz zlecaniu wykonania prac. Przypadki naruszenia takich przepisów prowadzą do zakłóceń konkurencji, zwiększają koszty prowadzenia działalności, szkodzą interesom inwestorów i udziałowców lub akcjonariuszy oraz, ogólnie rzecz biorąc, zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną i przyczyniają się do powstawania nierównych szans dla przedsiębiorstw w Europie, co wpływa na skuteczność funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- (7) Prawodawca Unii uznał już wartość dodaną wynikającą z zapewnienia ochrony sygnalistów w obszarze usług finansowych. W następstwie kryzysu finansowego, który obnażył poważne niedociągnięcia w kwestii egzekwowania istotnych przepisów, w znacznej liczbie aktów prawnych regulujących sytuację w tym obszarze wprowadzano środki ochrony sygnalistów³⁴. W szczególności w kontekście ram ostrożnościowych mających zastosowanie do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych mechanizmy ochrony sygnalistów zawarto w dyrektywie 2013/36/UE³⁵, której zakres rozszerza się również na rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.
- (8) Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny, dowody są gromadzone głównie przez przedsiębiorstwa działające w ramach łańcucha

³⁴

³⁵

Komunikat z dnia 8 grudnia 2010 r. pt. „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

produkcyjnego i sieci dystrybucji, dlatego też zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów ma wysoką wartość dodaną, ponieważ znajdują się oni znacznie bliżej źródła ewentualnych nieuczciwych i nielegalnych praktyk związanych z wytwarzaniem, przywozem lub dystrybucją niebezpiecznych produktów. Gwarantuje to ustanowienie mechanizmu ochrony sygnalistów w związku z wymogami bezpieczeństwa mającymi zastosowanie zarówno do „produktów zharmonizowanych”³⁶, jak i do „produktów niezharmonizowanych”³⁷. Ochrona sygnalistów ma również kluczowe znaczenie dla zapobiegania przenikaniu broni palnej, elementów takiej broni i jej części składowych oraz amunicji, jak również produktów związanych z obronnością, przez zachęcanie do zgłaszania nieprawidłowości, takich jak: przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, modyfikowanie oznakowania lub fałszowanie zgłoszeń przywozowych lub wywozowych i wewnątrzwspólnotowe pozyskiwanie broni palnej w nieuczciwy sposób, w przypadku których przypadki naruszenia przepisów często wiążą się z przejściem z rynku legalnego na rynek nielegalny. Ochrony sygnalistów przyczyni się również do przeciwdziałania nielegalnemu wytwarzaniu materiałów wybuchowych domowym sposobem, wnosząc wkład w zagwarantowanie prawidłowego stosowania ograniczeń i przeprowadzania kontroli w zakresie prekursorów materiałów wybuchowych.

- (9) Znaczenie ochrony sygnalistów dla przeciwdziałania przypadkom naruszenia przepisów Unii w zakresie bezpieczeństwa transportu, które stwarzają zagrożenie dla życia ludzkiego, i zniechęcania do naruszenia tych przepisów zostało już potwierdzone w sektorowych unijnych aktach prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotniczego³⁸ i bezpieczeństwa transportu morskiego³⁹, w których ustanowiono środki ochrony sygnalistów dostosowane do ich potrzeb, jak również konkretne kanały zgłaszania nieprawidłowości. We wspomnianych aktach prawnych przewidziano również środki chroniące przed odwetem pracowników zgłaszających swoje własne nieumyślne pomyłki (tzw. zasada „just culture”). Należy uzupełnić elementy systemu ochrony sygnalistów istniejące już w tych dwóch sektorach, a także zapewnić taki poziom ochrony, by można było usprawnić egzekwowanie norm bezpieczeństwa obowiązujących w odniesieniu do innych rodzajów transportu, mianowicie transportu drogowego i kolejowego.
- (10) Gromadzenie dowodów dotyczących przestępstw przeciwko środowisku i przypadków podejmowania bezprawnych działań przeciwko ochronie środowiska, wykrywanie takich przestępstw i przypadków oraz ich zwalczanie stanowi wyzwanie, dlatego też działania prowadzone w tym obszarze muszą zostać wzmocnione, na co Komisja

³⁶ W rozporządzeniu [XXX] ustanawiającym przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii i jego egzekwowania, 2017/353 (COD) wyznaczono ramy stosownego „prawodawstwa harmonizacyjnego Unii” i wymieniono odpowiednie przepisy.

³⁷ Kwestie związane z produktami niezharmonizowanymi zostały uregulowane w dyrektywie 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. L 11, s. 4).

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych (Dz.U. L 122, s. 18).

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/54/UE z dnia 20 listopada 2013 r. dotycząca pewnych obowiązków państwa bandery w zakresie zgodności z Konwencją o pracy na morzu z 2006 r. oraz jej egzekwowania (Dz.U. L 329, s. 1), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz.U. L 131, s. 57).

zwróciła uwagę w swoim komunikacie z dnia 18 stycznia 2018 r. pt. „Działania UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem”⁴⁰. Mimo że jak dotąd przepisy zapewniające sygnalistom ochronę przyjęto w tylko jednym sektorowym akcie prawnym dotyczącym ochrony środowiska⁴¹, wprowadzenie takiej ochrony wydaje się konieczne do zapewnienia skutecznego egzekwowania dorobku prawnego Unii w zakresie ochrony środowiska, którego naruszanie może poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu i potencjalnie wywołać skutki uboczne, których zakres będzie wykraczał poza granice państw. Ma to również znaczenie w przypadkach, w których niebezpieczne produkty mogą potencjalnie wyrzucić szkodliwy wpływ na środowisko.

- (11) Podobne względy przemawiają za wprowadzeniem mechanizmu ochrony sygnalistów, który będzie opierał się na istniejących przepisach i pozwoli zapobiegać przypadkom naruszania przepisów UE w obszarze łańcucha żywnościowego, a w szczególności w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt. Poszczególne przepisy unijne opracowane w celu uregulowania sytuacji w tych obszarach są ze sobą ściśle powiązane. W rozporządzeniu (WE) nr 178/2002⁴² ustanowiono ogólne zasady i wymagania, na których opierają się wszystkie unijne i krajowe środki dotyczące żywności i pasz, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki bezpieczeństwa żywności, aby zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów w kwestiach związanych z żywnością oraz aby zagwarantować sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wspomniane rozporządzenie stanowi m.in., że podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i paszowe nie mogą zniechęcać swoich pracowników ani innych osób do współpracy z właściwymi organami, jeżeli taka współpraca mogłaby przyczynić się do zapobieżenia ryzyku związanemu z żywnością, zmniejszenia tego ryzyka lub jego wyeliminowania. Prawodawca Unii przyjął podobne podejście w dziedzinie „prawa o zdrowiu zwierząt”, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia (UE) 2016/429 ustanawiającego przepisy dotyczące zapobiegania chorobom zwierząt przenoszonym na zwierzęta lub na ludzi⁴³.
- (12) Poprawa ochrony sygnalistów przyczyniłaby się również do zapobiegania przypadkom naruszania przepisów Euratomu w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej oraz odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami radioaktywnymi oraz do zniechęcania do dopuszczania się naruszeń tych przepisów, a także wniosłaby wkład w usprawnienie egzekwowania istniejących przepisów zmienionej dyrektywy o bezpieczeństwie jądrowym⁴⁴ w kwestiach dotyczących skutecznej kultury bezpieczeństwa jądrowego oraz, w szczególności, w kwestiach uregulowanych w art. 8b ust. 2 lit. a), w którym właściwy organ regulacyjny nałożono m.in. wymóg ustanowienia systemów

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (Dz.U. L 178, s. 66).

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, s. 1).

⁴³ Dz.U. L 84, s. 1.

⁴⁴ Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42–52).

zarządzania przyznających właściwy priorytet bezpieczeństwu jądrowemu i propagujących, na wszystkich poziomach personelu i kadry zarządzającej, możliwość kwestionowania skutecznej realizacji odnośnych zasad i praktyk bezpieczeństwa oraz odpowiednio wczesnego zgłaszania przez personel problemów związanych z bezpieczeństwem.

- (13) Podobnie zgłoszenia sygnalistów mogą odgrywać kluczową rolę w procesie wykrywania zagrożeń dla zdrowia publicznego i ochrony konsumentów wynikających z naruszeń przepisów Unii, które w innych przypadkach mogłyby pozostać nieujawnione, a także w procesie zapobiegania tym zagrożeniom, ich ograniczania lub eliminowania. Problematyka ochrony konsumentów jest w szczególności ściśle powiązana z przypadkami, w których produkty niebezpieczne mogą wyrządzić konsumentom poważne szkody. Mechanizm ochrony sygnalistów powinien zatem zostać wprowadzony w odniesieniu do stosownych przepisów Unii przyjętych na podstawie art. 114, 168 i 169 TFUE.
- (14) Ochrona prywatności i danych osobowych to kolejny obszar, w którym sygnaliści są najlepiej usytuowani do tego, aby ujawniać przypadki naruszenia prawa Unii mogące poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu. Podobnie jest w przypadku naruszeń przepisów dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji⁴⁵, w której wprowadzono wymóg zgłaszania incydentów (uwzględniając incydenty niewiązane się z naruszeniem danych osobowych), a także wymogi w zakresie bezpieczeństwa dla podmiotów świadczących kluczowe usługi w wielu różnych sektorach (np. w sektorze energetycznym, sektorze ochrony zdrowia, sektorze transportu, sektorze bankowości itp.) oraz wymogi w zakresie bezpieczeństwa dla dostawców kluczowych usług cyfrowych (np. usług przetwarzania w chmurze). Zgłaszanie przez sygnalistów nieprawidłowości w tej dziedzinie jest szczególnie wartościowe w kontekście zapobiegania incydentom związanym z bezpieczeństwem informacji, które mogłyby wywrzeć wpływ na kluczowe obszary działalności gospodarczej i społecznej oraz na powszechnie wykorzystywane usługi cyfrowe. Zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów ułatwia zapewnienie ciągłości świadczenia usług o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i dla dobrobytu społeczeństwa.
- (15) Zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów jest niezbędne do usprawnienia mechanizmu wykrywania przypadków naruszenia unijnego prawa konkurencji i zapobiegania takim naruszeniom. Zgłaszanie nieprawidłowości przez sygnalistów mogłoby przyczynić się do ochrony prawidłowego funkcjonowania rynków w Unii i zapewnienia przedsiębiorstwom równych szans oraz mogłoby przynieść określone korzyści konsumentom. Objęcie sygnalistów ochroną usprawniłoby egzekwowanie unijnego prawa konkurencji, w tym przepisów dotyczących pomocy państwa. Jeżeli chodzi o reguły konkurencji mające zastosowanie do przedsiębiorstw, znaczenie zgłoszeń dokonywanych przez osoby znajdujące się wewnątrz danej organizacji dla wykrywania przypadków naruszenia prawa konkurencji zostało już uznane w unijnym programie łagodzenia kar, a także w ramach narzędzia anonimowego sygnalizowania nieprawidłowości wprowadzonego niedawno przez Komisję Europejską⁴⁶. Wprowadzenie mechanizmu ochrony sygnalistów na poziomie państwa

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii.

⁴⁶ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. C 298 z 8.12.2006, s. 17); http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

członkowskiego przyczyniłoby się do poprawy wykrywania i eliminowania przypadków naruszenia unijnego prawa konkurencji przez Komisję Europejską i przez właściwe organy w państwach członkowskich. Jeżeli chodzi o pomoc państwa, sygnaliści mogą odgrywać istotną rolę w kontekście zgłaszania bezprawnie udzielonej pomocy oraz informowania o przypadkach wykorzystywania pomocy niezgodnie z przeznaczeniem zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym.

- (16) Ochrona interesów finansowych Unii, która wiąże się ze zwalczaniem nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych bezprawnych działań wywierających wpływ na wydatki Unii, pobieranie przychodów i funduszy przez Unię lub składniki majątku Unii, stanowi kluczowy obszar, w którym egzekwowanie prawa Unii wymaga usprawnienia. Wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii obejmuje również kwestie związane z wdrażaniem budżetu Unii przeznaczonego na wydatki ponoszone na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Brak skutecznego egzekwowania przepisów w dziedzinie związanej z interesami finansowymi Unii, w tym w przypadkach dotyczących nadużyć finansowych i korupcji, do których dochodzi na szczeblu krajowym, skutkuje zmniejszeniem przychodów Unii i prowadzi do sprzeniewierzenia funduszy UE, co może zakłócić inwestycje publiczne i wzrost gospodarczy oraz obniżyć zaufanie obywateli do działań podejmowanych przez UE. Ustanowienie mechanizmu ochrony sygnalistów jest niezbędne do usprawnienia wykrywania istotnych nadużyć finansowych i bezprawnych działań oraz zapobiegania tym nadużyciom i działaniom, a także do skuteczniejszego zniechęcania potencjalnych sprawców tych nadużyć i działań do ich podejmowania.
- (17) Działania prowadzące do naruszenia przepisów i ustaleń regulujących kwestie związane z podatkiem od osób prawnych podejmowane w celu odniesienia korzyści podatkowej i uchylenia się od zobowiązań prawnych, a tym samym sprzeczne z przedmiotem lub celem obowiązujących przepisów dotyczących podatku od osób prawnych, wywierają negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Działania te mogą również prowadzić do nieuczciwej konkurencji podatkowej i szeroko zakrojonego uchylania się od opodatkowania, zakłócając równość szans przedsiębiorstw i prowadząc do uszczuplenia dochodów podatkowych uzyskiwanych przez państwa członkowskie i wpływających do budżetu unijnego. Mechanizm ochrony sygnalistów stanowi uzupełnienie niedawnych inicjatyw Komisji na rzecz zwiększenia przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania⁴⁷ oraz utworzenia sprawiedliwszego otoczenia związanego z podatkiem od osób prawnych w Unii⁴⁸ – służy on zwiększeniu skuteczności działań państw członkowskich w kwestii wykrywania praktyk mających na celu uchylanie się od opodatkowania lub dopuszczanie się nadużyć, które w przeciwnym wypadku pozostałyby niewykryte, oraz zapewnienie wsparcia w zniechęcaniu potencjalnych sprawców do parania się takimi praktykami.

⁴⁷ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (z późniejszymi zmianami).

⁴⁸ 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 Rady w sprawie skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 683 final – 2016/0336; wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

- (18) Niektóre akty Unii, w szczególności te dotyczące obszaru usług finansowych, takie jak rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku⁴⁹ i dyrektywa wykonawcza Komisji 2015/2392 przyjęta na podstawie tego rozporządzenia⁵⁰, zawierają już szczegółowe przepisy dotyczące ochrony sygnalistów. Takie już obowiązujące przepisy Unii, w tym akty prawne wymienione w części II załącznika, powinny zostać uzupełnione przepisami niniejszej dyrektywy, aby zagwarantować ich pełną zgodność z przyjętymi normami minimalnymi przy jednoczesnym zachowaniu wszelkich przewidzianych w nich wymogów szczególnych dopasowanych do specyficznych uwarunkowań istniejących w poszczególnych sektorach. Ma to szczególne znaczenie dla ustalenia, które podmioty prawne prowadzące działalność w obszarze usług finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są obecnie zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości.
- (19) Przy przyjmowaniu jakiegokolwiek nowego aktu Unii, w przypadku którego kwestia ochrony sygnalistów ma istotne znaczenie i może przyczynić się do usprawnienia procesu egzekwowania przepisów, należy każdorazowo rozważyć, czy taki akt prawny należy umieścić w wykazie zamieszczonym w załączniku do niniejszej dyrektywy, aby objąć go zakresem jej stosowania.
- (20) Niniejsza dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla ochrony zapewnianej pracownikom zgłaszającym przypadki naruszenia prawa Unii w dziedzinie zatrudnienia. W szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy zgodnie z art. 11 dyrektywy ramowej 89/391/EWG państwa członkowskie zostały już zobowiązane do zapewnienia, aby pracownicy lub przedstawiciele pracowników nie mogli być stawiani w niekorzystnej sytuacji z powodu kierowanych do pracodawcy żądań lub wniosków dotyczących zastosowania odpowiednich środków służących ograniczeniu zagrożeń dla pracowników lub usunięcia źródeł niebezpieczeństw. Pracownicy i ich przedstawiciele są upoważnieni do zwracania się do właściwych organów krajowych, jeżeli uznają, że środki podejmowane przez pracodawcę i stosowane przez niego metody są niewystarczające do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.
- (21) Niniejsza dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla ochrony informacji niejawnych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i innych informacji niejawnych, które – zgodnie z prawem Unii lub przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim – muszą być chronione przed nieuprawnionym dostępem ze względów bezpieczeństwa. Przepisy niniejszej dyrektywy nie powinny w szczególności wpływać na zobowiązania wynikające z treści decyzji Komisji (UE, Euratom) 2015/444 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE ani na zobowiązania wynikające z treści decyzji Rady z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE.
- (22) Osoby przekazujące informacje na temat zagrożeń lub szkód dla interesu publicznego pozyskane w związku z wykonywaną przez nie działalnością zawodową korzystają

⁴⁹ Dz.U. L 173, s. 1.

⁵⁰ Dyrektywa wykonawcza Komisji (UE) 2015/2392 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w odniesieniu do zgłaszania właściwym organom rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń tego rozporządzenia (Dz.U. L 332, s. 126).

z przysługującego im prawa do wolności wypowiedzi. Prawo do wolności wypowiedzi zagwarantowane w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”) i prawo do wolności wyrażania opinii zagwarantowane w art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) obejmuje wolność i pluralizm mediów.

- (23) Dlatego też niniejsza dyrektywa opiera się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym prawa do wolności wyrażania opinii oraz na zasadach opracowanych na tej podstawie przez Radę Europy w jej zaleceniu z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów⁵¹.
- (24) Osoby, które pozyskują zgłaszane przez siebie informacje w ramach swojej działalności zawodowej i narażają się tym samym na ryzyko odwetu w miejscu pracy (na przykład z uwagi na fakt, że dopuszczają się naruszenia obowiązku dochowania tajemnicy lub obowiązku lojalności wobec pracodawcy), wymagają szczególnej ochrony prawnej. Osobom tym należy zapewnić taką szczególną ochronę z uwagi na ich niestabilną sytuację ekonomiczną, co jest spowodowane faktem, że ich pozycja zawodowa *de facto* zależy od ich pracodawcy. W przypadkach, w których nie istnieje taka nierównowaga sił wynikająca ze stosunku pracy (np. w przypadku zwykłych skarg lub zgłaszania nieprawidłowości przez postronnych obywateli), zapewnienie ochrony przed odwetem nie jest konieczne.
- (25) Skuteczne egzekwowanie prawa Unii wymaga przyznania określonym kategoriom osób, które – niezależnie od tego, czy są obywatelami Unii, czy też obywatelami państwa trzeciego – z racji prowadzonej przez siebie działalności zawodowej (niezależnie od charakteru tej działalności i niezależnie od tego, czy pobierają wynagrodzenie z tytułu jej prowadzenia, czy też nie) dysponują bezpośrednim dostępem do informacji o naruszeniach mogących poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu i które mogą narażać się na ryzyko odwetu w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości, najszerszego możliwego zakresu ochrony. Państwa członkowskie powinny upewnić się, że decyzję o konieczności objęcia danej osoby ochroną podjęto na podstawie wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy, a nie tylko w oparciu o charakter relacji łączącej strony, aby zapewnić ochronę wszystkim osobom powiązanym (w szerokim znaczeniu tego słowa) z organizacją, w której doszło do naruszenia.
- (26) Ochrona ta powinna obejmować w pierwszej kolejności osoby o statusie „pracowników” w rozumieniu art. 45 TFUE zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵², tj. osoby, które przez pewien czas wykonują na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem określone świadczenia w zamian za wynagrodzenie. Wspomniana ochrona powinna zatem obejmować również osoby zatrudnione na podstawie niestandardowych stosunków pracy, w tym osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy i osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub na podstawie stosunku pracy z agencją pracy tymczasowej, ponieważ w przypadku wszystkich tych stosunków standardowe środki ochrony przed nieuczciwym traktowaniem są często trudne do zastosowania.

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Lawrie-Blum, sprawa 66/85; wyrok z dnia 14 października 2010 r., Union Syndicale Solidaires Isère, sprawa C-428/09; wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., Balkaya, sprawa C-229/14; wyrok z dnia 4 grudnia 2014 r., FNV Kunsten, sprawa C-413/13; oraz wyrok z dnia 17 listopada 2016 r., Ruhrlandklinik, sprawa C-216/15.

- (27) Ochrona powinna również objąć inne kategorie osób fizycznych lub prawnych, które, mimo że nie są „pracownikami” w rozumieniu art. 45 TFUE, mogą odgrywać kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń prawa i mogą znaleźć się w trudnej sytuacji gospodarczej w kontekście swojej działalności zawodowej. Na przykład w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo produktów dostawcy są znacznie bliżej źródła ewentualnych nieuczciwych i nielegalnych praktyk wytwarzania, przywozu lub dystrybucji niebezpiecznych produktów; podczas wdrażania funduszy unijnych osoby świadczące usługi doradcze są najlepiej usytuowane do zwracania uwagi na naruszenia, których są świadkami. Takie kategorie osób, w tym usługodawcy prowadzący działalność na własny rachunek, freelancerzy, wykonawcy, podwykonawcy i dostawcy, są zazwyczaj narażone na działania odwetowe w formie przedterminowego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy o świadczenie usług, unieważnienia licencji lub zezwolenia, strat gospodarczych, utraty dochodu, przymusu, zastraszania lub napastowania, umieszczenia na czarnej liście / bojkotu działalności lub nadszarpnięcia reputacji. Akcjonariusze lub udziałowcy i osoby wchodzące w skład organów zarządzających także mogą doświadczyć działań odwetowych, np. pod względem finansowym lub w formie zastraszania lub napastowania, wpisania na czarną listę lub nadszarpnięcia reputacji. Ochronę należy również zapewnić kandydatom do pracy lub świadczenia usług na rzecz organizacji, którzy uzyskali informacje na temat naruszeń prawa podczas procesu rekrutacji lub na innym etapie negocjacji poprzedzających zawarcie umowy i którzy mogą doświadczać działań odwetowych, np. w formie negatywnej opinii o pracowniku lub wpisania na czarną listę / bojkotu działalności.
- (28) Skuteczna ochrona sygnalistów oznacza również ochronę innych kategorii osób, które, choć nie są w sensie ekonomicznym zależne od swojej działalności zawodowej, mogą mimo to doświadczyć odwetu za ujawnienie naruszeń. Odwet na wolontariuszach i stażystach nieotrzymujących wynagrodzenia może polegać na zaprzestaniu korzystania z ich usług lub wystawieniu negatywnej opinii dla przyszłego pracodawcy lub nadszarpnięciu ich reputacji w inny sposób.
- (29) Skuteczne wykrywanie poważnych zagrożeń dla interesu publicznego i zapobieganie tym zagrożeniom wymaga, aby zgłoszone informacje, które kwalifikują do ochrony, obejmowały nie tylko działania niezgodne z prawem, ale również nadużycia prawa, tj. działania lub zaniechania, które nie wydają się niezgodne z prawem w sensie formalnym, lecz są sprzeczne z przedmiotem lub celem prawa.
- (30) Skuteczne zapobieganie naruszeniom prawa Unii wymaga zapewnienia ochrony również osobom, które dostarczają informacji na temat potencjalnych naruszeń, których jeszcze nie popełniono, jeśli istnieje prawdopodobieństwo ich popełnienia. Z tych samych powodów ochronę gwarantuje się również osobom, które nie dostarczają konkretnych dowodów, ale zgłaszają uzasadnione obawy lub podejrzenia. Jednocześnie ochrona nie powinna obowiązywać w przypadku zgłaszania informacji, które są już publicznie dostępne, ani w przypadku zgłaszania nieuzasadnionych plotek i pogłosek.
- (31) Odwet wyraża bliski związek (przyczynowo-skutkowy), jaki musi istnieć między zgłoszeniem a doświadczeniem niekorzystnego traktowania, bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę zgłaszającą, aby osoba ta mogła skorzystać z ochrony prawnej. Skuteczna ochrona osób zgłaszających jako środek służący skutecznemu egzekwowaniu prawa Unii wymaga szerokiej definicji odwetu, obejmującej wszelkie działania lub zaniechania mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które przynoszą im szkodę.

- (32) Ochronę przed odwetem jako środek chroniący wolność wypowiedzi i wolność mediów należy zapewnić zarówno osobom przekazującym informacje o działaniach lub zaniechaniach w obrębie organizacji (zgłaszanie wewnętrzne) lub organowi zewnętrznemu (zgłaszanie zewnętrzne), jak i osobom ujawniającym takie informacje opinii publicznej (np. bezpośrednio opinii publicznej za pośrednictwem platform internetowych lub mediów społecznościowych lub mediom, urzędnikom wybieranym, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, związkom zawodowym lub organizacjom zawodowym/biznesowym).
- (33) Sygnaliści są w szczególności ważnym źródłem dla dziennikarzy śledczych. Zapewnienie sygnalistom skutecznej ochrony przed odwetem zwiększa pewność prawa (potencjalnych) sygnalistów i tym samym zachęca do sygnalizowania nieprawidłowości również mediom oraz ułatwia takie działania. W tym kontekście ochrona sygnalistów jako źródeł dziennikarskich ma zasadnicze znaczenie dla „strażniczej” roli, jaką pełnią dziennikarze śledczy w demokratycznym społeczeństwie.
- (34) Zadaniem państw członkowskich jest określenie organów właściwych do przyjmowania zgłoszeń w sprawie naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy oraz podejmowania odpowiednich działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami. Mogą to być organy regulacyjne lub nadzorcze w odpowiednich dziedzinach, organy ścigania, organy antykorupcyjne i rzecznicy praw obywatelskich. Organy wyznaczone jako właściwe posiadają niezbędne zdolności i uprawnienia do oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz do zaradzenia zgłoszonym naruszeniom, m.in. poprzez wszczęcie dochodzenia, ściganie sprawców lub podjęcie działań w celu odzyskania środków lub innych odpowiednich działań naprawczych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami.
- (35) W prawie Unii w określonych dziedzinach, takich jak nadużycia na rynku⁵³, lotnictwo cywilne⁵⁴ lub bezpieczeństwo działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich⁵⁵, przewidziano już ustanowienie wewnętrznych i zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Określone w niniejszej dyrektywie obowiązki ustanowienia takich kanałów powinny w jak największym stopniu opierać się na istniejących kanałach przewidzianych w szczegółowych aktach Unii.
- (36) Niektóre organy i jednostki organizacyjne Unii, takie jak Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) i Europejska Agencja Leków (EMA), dysponują zewnętrznymi kanałami i procedurami służącymi do przyjmowania zgłoszeń w sprawie naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, które to zapewniają głównie poufność tożsamości osób zgłaszających. Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla takich zewnętrznych kanałów i procedur zgłaszania nieprawidłowości o ile takie istnieją, ale zapewni osobom, które zgłaszają naruszenia tym organom lub jednostkom

⁵³ Przytoczone powyżej.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, Dz.U. L 122, s. 18.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE.

organizacyjnym Unii, możliwość korzystania ze wspólnych minimalnych norm ochrony w całej Unii.

- (37) Dla skutecznego wykrywania naruszeń prawa Unii i zapobiegania takim naruszeniom istotne jest, aby odpowiednie informacje docierały szybko do osób znajdujących się najbliżej źródła problemu, które dysponują największymi możliwościami zbadania danego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania, o ile będzie to możliwe. Wymaga to od podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym ustanowienia odpowiednich wewnętrznych procedur przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami.
- (38) W przypadku podmiotów prawnych w sektorze prywatnym obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości jest współmierny do ich wielkości oraz poziomu ryzyka, jakie ich działalność stwarza dla interesu publicznego. Zasada ta powinna mieć zastosowanie do wszystkich średnich i dużych podmiotów – niezależnie od charakteru ich działalności – na podstawie obowiązku poboru VAT. Co do zasady małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa – zdefiniowane w art. 2 załącznika do zalecenia Komisji z dnia 6 maja 2003 r. z późniejszymi zmianami⁵⁶ – powinny być zwolnione z obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Po dokonaniu odpowiedniej oceny ryzyka państwa członkowskie mogą jednak, w szczególnych przypadkach, wymagać od małych przedsiębiorstw ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości (np. ze względu na znaczące ryzyko wynikające z ich działalności).
- (39) Zwolnienie małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw z obowiązku ustanawiania wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości nie powinno mieć zastosowania do przedsiębiorstw prywatnych działających w obszarze usług finansowych. Takie przedsiębiorstwa powinny nadal być zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości zgodnie z aktualnymi obowiązkami określonymi w dorobku prawnym Unii w zakresie usług finansowych.
- (40) Należy wyraźnie zaznaczyć, że w przypadku prywatnych podmiotów prawnych, które nie zapewniają wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, osoby zgłaszające powinny mieć możliwość bezpośredniego zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości właściwym organom i powinny być objęte ochroną przed odwetem przewidzianą w niniejszej dyrektywie.
- (41) W szczególności w celu zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych w sektorze publicznym obowiązek wprowadzenia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości powinien mieć zastosowanie do wszystkich publicznych podmiotów prawnych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, proporcjonalnie do ich wielkości. W przypadku gdy małe podmioty publiczne nie dysponują wewnętrznymi kanałami zgłaszania nieprawidłowości, państwa członkowskie mogą wprowadzić system zgłaszania wewnętrznego na wyższym szczeblu administracji (tj. na szczeblu regionalnym lub centralnym).
- (42) Pod warunkiem zapewnienia poufności tożsamości osoby zgłaszającej każdy prywatny i publiczny podmiot prawny sam określa rodzaj kanałów zgłaszania nieprawidłowości, które należy utworzyć, na przykład zgłaszanie osobiste, zgłaszanie drogą pocztową, zgłaszanie za pomocą fizycznych skrzynek skarg, zgłaszanie drogą telefoniczną –

⁵⁶

Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36).

przez gorącą linię – lub zgłaszanie za pośrednictwem platformy internetowej (intranetowej lub internetowej). Kanały zgłaszania nieprawidłowości nie powinny się jednak ograniczać do takich narzędzi, jak zgłoszenia osobiste i za pomocą skrzynek skarg, które nie gwarantują poufności tożsamości osoby zgłaszającej.

- (43) Osoby trzecie mogą również być upoważnione do odbierania zgłoszeń w imieniu podmiotów prywatnych i publicznych, pod warunkiem że zapewniają należyte gwarancje poszanowania niezależności, poufności, ochrony danych i zachowania tajemnicy. Mogą to być dostawcy platform przeznaczonych do zgłaszania zewnętrznego, zewnętrzni doradcy lub audytorzy lub przedstawiciele związków zawodowych.
- (44) Wewnętrzne procedury zgłaszania powinny umożliwiać prywatnym podmiotom prawnym odbieranie zgłoszeń od pracowników podmiotu oraz jego jednostek zależnych lub powiązanych (grupy), ale także, w miarę możliwości, od wszelkich przedstawicieli i dostawców grupy oraz każdej osoby, która uzyskuje informacje w ramach swojej działalności zawodowej związanej z danym podmiotem i grupą, oraz badanie tych zgłoszeń z zachowaniem pełnej poufności.
- (45) Wybór najwłaściwszych osób lub wydziałów w ramach prywatnego podmiotu prawnego, które mają zostać wyznaczone jako właściwe do odbierania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami, zależy od struktury danego podmiotu, ale w każdym przypadku ich funkcja powinna zapewniać brak konfliktu interesów i niezależność. W przypadku mniejszych podmiotów funkcja ta może być podwójną funkcją sprawowaną przez osobę pełniącą funkcje kierownicze w przedsiębiorstwie, która może zgłaszać naruszenia bezpośrednio dyrektorowi organizacji, np. dyrektorowi ds. zgodności z przepisami lub dyrektorowi ds. zasobów ludzkich, dyrektorowi ds. prawnych lub prywatności, dyrektorowi finansowemu, dyrektorowi ds. audytu lub członkowi zarządu.
- (46) W kontekście wewnętrznego zgłaszania jakość i przejrzystość informacji dostarczonych w ramach procedury prowadzonej w związku ze zgłoszeniem ma zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania do skuteczności ogólnego systemu ochrony sygnalistów oraz zmniejsza prawdopodobieństwo kolejnych niepotrzebnych zgłoszeń lub podawania informacji do wiadomości publicznej. Osobę zgłaszającą należy poinformować w rozsądnym terminie o planowanych lub podjętych działaniach następczych w związku ze zgłoszeniem (np. o zakończeniu postępowania z powodu braku wystarczających dowodów lub z innych powodów, o wszczęciu wewnętrznego postępowania wyjaśniającego oraz ewentualnie o dokonanych w jego toku ustaleniach lub środkach podjętych w celu rozwiązania podniesionej kwestii, o skierowaniu sprawy do właściwego organu w celu przeprowadzenia dalszego dochodzenia), o ile informacje te pozostaną bez uszczerbku dla wewnętrznego postępowania wyjaśniającego lub dochodzenia lub dla praw osoby, której dotyczy zgłoszenie. Taki rozsądny termin nie powinien przekraczać łącznie trzech miesięcy. Jeżeli odpowiednie działania następcze są nadal ustalane, należy poinformować osobę zgłaszającą o tym fakcie, a także o wszelkich dalszych informacjach zwrotnych, jakich powinna się spodziewać.
- (47) Osoby, które rozważają zgłoszenie naruszeń prawa Unii, powinny mieć możliwość podjęcia świadomej decyzji o tym, czy, jak i kiedy dokonać zgłoszenia. Podmioty prywatne i publiczne, które ustanowiły procedury wewnętrznego zgłaszania, udzielają informacji na temat tych procedur oraz procedur zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości, tj. informowania o nich odpowiednich właściwych organów. Takie

informacje muszą być łatwo zrozumiałe i dostępne, w tym, o ile to możliwe, także dla innych osób – poza pracownikami – które mają kontakt z danym podmiotem w ramach swojej działalności zawodowej, takich jak usługodawcy, dystrybutorzy, dostawcy i partnerzy handlowi. Przykładowo takie informacje mogą być umieszczane w widocznym miejscu dostępnym dla wszystkich tych osób oraz na stronie internetowej podmiotu, a także mogą być uwzględniane w programach kursów i szkoleń na temat etyki i uczciwości.

- (48) Skuteczne wykrywanie naruszeń prawa Unii i zapobieganie tym naruszeniom wymaga zapewnienia, aby potencjalni sygnaliści mogli łatwo i z zachowaniem pełnej poufności przekazywać posiadane przez siebie informacje odpowiednim właściwym organom, które mogą, w miarę możliwości, przeprowadzić dochodzenie i rozwiązać problem.
- (49) Brak wiary w sensowność zgłaszania naruszeń jest jednym z głównych czynników zniechęcających potencjalnych sygnalistów. Uzasadnia to nałożenie na właściwe organy wyraźnego obowiązku starannego podejmowania działań następczych w związku z otrzymanymi zgłoszeniami oraz przekazywania w rozsądnym terminie osobom zgłaszającym informacji zwrotnych na temat planowanych lub podjętych działań następczych (np. zakończenia postępowania z powodu braku wystarczających dowodów lub z innych powodów, wszczęcia dochodzenia oraz ewentualnie na temat dokonanych w jego toku ustaleń lub środków podjętych w celu rozwiązania podniesionej kwestii, skierowania sprawy do innego organu właściwego do prowadzenia działań następczych), o ile informacje te pozostaną bez uszczerbku dla dochodzenia lub dla praw osób, których dotyczą zgłoszenia.
- (50) Podjęcie działań następczych i przekazanie informacji zwrotnych powinno nastąpić w rozsądnym terminie; jest to uzasadnione potrzebą szybkiego rozwiązania problemu, który może być przedmiotem zgłoszenia, oraz potrzebą unikania niepotrzebnego podawania informacji do wiadomości publicznej. Taki termin nie powinien przekraczać trzech miesięcy, ale może zostać w razie potrzeby wydłużony do sześciu miesięcy ze względu na szczególne okoliczności sprawy, w szczególności charakter i złożoność przedmiotu zgłoszenia, co może wymagać długotrwałego dochodzenia.
- (51) Jeżeli jest to przewidziane w prawie krajowym lub prawie Unii, właściwe organy powinny przekazywać sprawy lub istotne informacje odpowiednim organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, w tym – do celów niniejszej dyrektywy – Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuraturze Europejskiej (EPPO), bez uszczerbku dla możliwości zwrócenia się bezpośrednio do takich organów lub jednostek organizacyjnych przez osobę zgłaszającą.
- (52) Aby umożliwić skuteczną komunikację z wyznaczonymi członkami personelu, właściwe organy powinny wdrożyć i wykorzystywać szczególne kanały – inne niż ich zwykłe publiczne systemy wnoszenia skarg, które powinny być przyjazne dla użytkownika oraz umożliwiać pisemne i ustne, jak również elektroniczne i nieelektroniczne zgłaszanie nieprawidłowości.
- (53) Do celów obsługi zgłoszeń oraz w celu zapewnienia komunikacji z osobami zgłaszającymi, a także w celu prowadzenia we właściwy sposób działań następczych w związku ze wspomnianym zgłoszeniem niezbędni są wyznaczeni członkowie personelu w ramach właściwych organów, którzy zostali odpowiednio przeszkoleni, między innymi w kwestii obowiązujących przepisów o ochronie danych.

- (54) Osoby, które zamierzają dokonać zgłoszenia, powinny mieć możliwość podjęcia świadomej decyzji o tym, czy, jak i kiedy dokonać zgłoszenia. Właściwe organy powinny zatem podawać do wiadomości publicznej informacje o dostępnych kanałach zgłaszania nieprawidłowości oferowanych przez właściwe organy, o obowiązujących procedurach i wyznaczonych członkach personelu w obrębie tych organów oraz powinny ułatwiać dostęp do tych informacji. Wszystkie informacje dotyczące zgłoszeń powinny być przejrzyste, zrozumiałe i wiarygodne, aby propagować zgłaszanie naruszeń, a nie zniechęcać do takich działań.
- (55) Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby właściwe organy dysponowały odpowiednimi procedurami ochrony w zakresie przetwarzania zgłoszeń naruszeń i ochrony danych osobowych osób, o których mowa w tych zgłoszeniach. Takie procedury powinny zapewniać ochronę tożsamości wszystkich osób zgłaszających, osób, których dotyczy zgłoszenie, oraz osób trzecich, o których mowa w zgłoszeniu (np. świadków lub współpracowników), na wszystkich etapach procedury. Powyższy obowiązek powinien pozostawać bez uszczerbku dla koniecznego i proporcjonalnego obowiązku przekazania informacji w przypadku, gdy jest to wymagane prawem Unii lub prawem krajowym, z zastrzeżeniem stosownych zabezpieczeń w ramach tego prawa, w tym w kontekście dochodzeń lub postępowań sądowych bądź w celu ochrony wolności innych osób, włącznie z prawem do obrony przysługującym osobie, której dotyczy zgłoszenie.
- (56) Koniecznym warunkiem jest, aby wyznaczony personel właściwego organu oraz członkowie personelu właściwego organu, którzy uzyskują dostęp do informacji dostarczonych przez osobę zgłaszającą właściwemu organowi, przestrzegali obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i poufności przy przekazywaniu danych zarówno w ramach właściwego organu, jak i poza ten organ, w tym jeżeli właściwy organ rozpocznie dochodzenie lub postępowanie wyjaśniające bądź późniejsze czynności związane z egzekwowaniem przepisów w związku ze zgłoszeniem naruszeń.
- (57) Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie przechowywanie zapisów dotyczących wszystkich zgłoszeń naruszeń oraz możliwość wyszukania każdego zgłoszenia w ramach właściwego organu, a także, w stosownych przypadkach, możliwość wykorzystania informacji otrzymanych w drodze zgłoszeń jako dowodu w ramach działań związanych z egzekwowaniem prawa.
- (58) Ochrona danych osobowych osoby zgłaszającej naruszenie i osoby, której dotyczy zgłoszenie, ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia niesprawiedliwego traktowania lub nadszarpnięcia reputacji ze względu na ujawnienie danych osobowych, w szczególności danych ujawniających tożsamość osoby, której dotyczą. W związku z tym zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, zwane dalej również „RODO”) właściwe organy powinny ustanowić odpowiednie procedury ochrony danych szczególnie ukierunkowane na ochronę osoby zgłaszającej, osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz wszelkich osób trzecich, o których mowa w zgłoszeniu, które powinny obejmować system ochrony działający w obrębie danego właściwego organu z ograniczonymi prawami dostępu wyłącznie dla upoważnionego personelu.

- (59) Regularny przegląd procedur właściwych organów i wymiana dobrych praktyk między nimi powinny zagwarantować, że procedury te są odpowiednie, a tym samym służą swojemu celowi.
- (60) Aby korzystać z ochrony, osoby zgłaszające powinny mieć uzasadnione przekonanie, w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponują w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez nie kwestie są prawdziwe. Tego rodzaju uzasadnione przekonanie powinno być domniemane, o ile i dopóki nie udowodniono inaczej. Stanowi to zasadnicze zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie, które gwarantuje, że osoby celowo i świadomie zgłaszające błędne lub wprowadzające w błąd informacje nie będą korzystały z ochrony. Jednocześnie gwarantuje to, że osoba zgłaszająca nie zostanie pozbawiona ochrony w przypadku, gdy zamieści nieścisłe informacje w swoim zgłoszeniu wskutek niezamierzonego błędu. Podobnie osoby zgłaszające powinny być uprawnione do ochrony na mocy niniejszej dyrektywy, jeżeli mają uzasadnione powody, by sądzić, że zgłaszane informacje są objęte jej zakresem stosowania.
- (61) Wymóg wielopoziomowego wykorzystywania kanałów zgłaszania nieprawidłowości jest co do zasady niezbędny do zapewnienia, aby informacje docierały do osób, które mogą się przyczynić do wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego, jak również do zapobieżenia nieuzasadnionemu nadszarpnięciu reputacji wynikającemu z podania informacji do wiadomości publicznej. Jednocześnie konieczne są pewne wyjątki od jego stosowania, umożliwiające osobie zgłaszającej wybranie najwłaściwszego kanału w zależności od indywidualnych okoliczności sprawy. Ponadto konieczna jest ochrona informacji podawanych do wiadomości publicznej z uwzględnieniem zasad demokracji, takich jak przejrzystość i odpowiedzialność, oraz praw podstawowych, takich jak wolność wypowiedzi i wolność mediów, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między interesem pracodawców w zakresie zarządzania organizacjami i ochrony interesów a interesem społeczeństwa w zakresie ochrony przed szkodą – zgodnie z kryteriami opracowanymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁷.
- (62) Co do zasady osoby zgłaszające powinny w pierwszej kolejności korzystać z wewnętrznych kanałów zgłaszania, którymi dysponują, i zgłaszać naruszenia pracodawcy. Może się jednak zdarzyć, że wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości nie istnieją (w przypadku podmiotów, które nie mają obowiązku ustanawiania takich kanałów na mocy niniejszej dyrektywy lub obowiązującego prawa krajowego) lub że ich wykorzystanie nie jest obowiązkowe (co może mieć miejsce w przypadku osób, które nie pozostają w stosunku pracy) lub że były stosowane, ale nie funkcjonowały prawidłowo (np. zgłoszenie nie zostało sprawdzone z należytą starannością lub w rozsądnym terminie bądź nie podjęto żadnych działań w celu zaradzenia naruszeniu prawa pomimo pozytywnych wyników postępowania wyjaśniającego).
- (63) Są też przypadki, gdy nie można byłoby racjonalnie oczekiwać, że wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości będą funkcjonować prawidłowo – na przykład wówczas, gdy osoby zgłaszające mają uzasadnione powody, aby sądzić, że doświadczą odwetu

⁵⁷

Jednym z kryteriów umożliwiających ustalenie, czy odwet na sygnalistach podających informacje do wiadomości publicznej narusza wolność wypowiedzi w sposób, który nie jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie, jest dysponowanie przez osoby, które ujawniły informacje, alternatywnymi kanałami umożliwiającymi ujawnianie; zob. np. wyrok w sprawie Guja przeciwko Mołdawii [GC], nr 14277/04, EKPC 2008.

w związku ze zgłoszeniem, że ich poufność nie będzie chroniona, że osoba, na której spoczywa ostateczna odpowiedzialność w kontekście związanym z pracą, uczestniczy w naruszeniu, że naruszenie to może zostać ukryte, że dowody mogą zostać ukryte lub zniszczone, że skuteczność działań dochodzeniowych prowadzonych przez właściwe organy może być zagrożona lub że konieczne jest podjęcie niecierpiących zwłoki działań (np. ze względu na bezpośrednie ryzyko poważnego lub szczególnego zagrożenia dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób lub środowiska). We wszystkich takich przypadkach osoby dokonujące zgłoszenia zewnętrznego do właściwego organu lub – w stosownych przypadkach – organu lub jednostki organizacyjnej Unii podlegają ochronie. Ponadto ochronę przyznaje się również w przypadkach, gdy przepisy Unii umożliwiają osobie zgłaszającej bezpośrednie kierowanie zgłoszenia do właściwych organów krajowych lub organów lub jednostek organizacyjnych Unii, np. w związku z nadużyciami finansowymi na szkodę budżetu Unii, zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich wykrywaniem lub w obszarze usług finansowych.

- (64) Osoby bezpośrednio podające informacje do wiadomości publicznej powinny również kwalifikować się do objęcia ochroną w sytuacjach, w których nie zaradzono naruszeniu (np. naruszenie nie zostało właściwie ocenione lub zbadane lub nie podjęto żadnych działań naprawczych), mimo że dokonano wewnętrznego lub zewnętrznego zgłoszenia naruszenia przy wielopoziomowym wykorzystaniu dostępnych kanałów lub w sytuacjach, w których osoby zgłaszające mają istotne powody, by sądzić, że zachodzi uzasadnione podejrzenie zmyślenia sprawcy naruszenia z właściwym organem, że dowody mogą zostać ukryte lub zniszczone lub że skuteczność działań dochodzeniowych prowadzonych przez właściwe organy może być zagrożona lub w przypadkach bezpośredniego i oczywistego zagrożenia dla interesu publicznego lub zaistnienia ryzyka nieodwracalnej szkody, w tym m.in. szkody dla integralności cielesnej.
- (65) Osobom zgłaszającym należy zapewnić ochronę przed wszelkimi formami odwetu – zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego – ze strony pracodawcy lub klienta/usługobiorcy oraz osób pracujących dla niego lub występujących w jego imieniu, w tym współpracowników i kierowników w tej samej organizacji lub innych organizacjach, z którymi osoba zgłaszająca kontaktuje się w związku z prowadzoną działalnością zawodową, jeżeli osoba, której dotyczy zgłoszenie, zaleca lub toleruje stosowanie środków odwetowych. Należy zapewnić ochronę przed działaniami odwetowymi podejmowanymi wobec samej osoby zgłaszającej, ale także wobec podmiotu prawnego, który osoba ta reprezentuje, takimi jak odmowa świadczenia usług, wpisanie na czarną listę lub bojkotowanie działalności gospodarczej. Odwet pośredni obejmuje także działania podejmowane wobec krewnych osoby zgłaszającej, którzy są również związani zawodowo z pracodawcą lub klientem/usługobiorcą tej osoby, oraz wobec przedstawicieli pracowników, którzy udzielili wsparcia osobie zgłaszającej.
- (66) Jeżeli odwet pozostaje niezakłócony i bezkarny, działa to zniechęcająco na potencjalnych sygnalistów. Wyraźny zakaz prawny działań odwetowych wywiera znaczny efekt odstraszający, który dodatkowo wzmacniają przepisy dotyczące odpowiedzialności osobistej sprawców odwetu i wymierzanych im kar.
- (67) Potencjalni sygnaliści, którzy nie są pewni, w jaki sposób dokonać zgłoszenia, lub nie mają pewności, czy ostatecznie zostaną objęci ochroną, mogą zostać zniechęceni do zgłaszania naruszeń. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby istotne informacje dostarczano w przyjazny dla użytkownika sposób i aby były one łatwo dostępne dla

ogółu społeczeństwa. Konieczne jest zapewnienie nieodpłatnych, bezstronnych i poufnych porad indywidualnych dotyczących np. tego, czy dane informacje są objęte zakresem stosowania obowiązujących przepisów dotyczących ochrony sygnalistów, z którego kanału najlepiej korzystać oraz jakie alternatywne procedury są dostępne, jeżeli informacje nie są objęte zakresem stosowania obowiązujących przepisów (zapewnienie „przewodnika”). Dostęp do takich porad może zagwarantować, że zgłoszenia będą dokonywane w odpowiedzialny sposób za pośrednictwem odpowiednich kanałów, a naruszenia i nadużycia będą wykrywane na czas lub nawet uda im się zapobiec.

- (68) Zgodnie z niektórymi ramami krajowymi i w niektórych przypadkach osoby zgłaszające, które doświadczyły odwetu, mogą skorzystać z form zaświadczenia o spełnieniu przez nie warunków określonych w obowiązujących przepisach. Niezależnie od takich możliwości osoby te powinny mieć skuteczny dostęp do kontroli sądowej, w ramach której sąd, w oparciu o wszystkie indywidualne okoliczności sprawy, orzeka, czy spełniają one warunki określone w obowiązujących przepisach.
- (69) Nie dopuszcza się możliwości zrzeczenia się praw i obowiązków ustanowionych na mocy niniejszej dyrektywy w drodze umownej. Nie można powoływać się na zobowiązania prawne lub umowne osób fizycznych, takie jak klauzule lojalności w umowach lub umowy o poufności, w celu uniemożliwienia pracownikom zgłaszania naruszeń, odmówienia im ochrony lub ukarania ich za takie działania. Jednocześnie niniejsza dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem i poufności wymiany innych rodzajów informacji objętych tajemnicą zawodową przewidzianej w prawie krajowym.
- (70) Działania odwetowe mogą być przedstawiane jako uzasadnione względami innymi niż zgłoszenie, a osobom zgłaszającym może być bardzo trudno udowodnić związek między nimi, podczas gdy sprawcy odwetu mogą dysponować większymi uprawnieniami i zasobami, aby udokumentować podjęte działania i ich uzasadnienie. W związku z tym, jeżeli osoba zgłaszająca wykaże – bez zagłębiania się w sprawę – że dokonała zgłoszenia lub ujawnienia zgodnie z niniejszą dyrektywą i poniosła szkodę, ciężar dowodu powinien zostać przeniesiony na osobę, która dopuściła się szkodliwego działania, a następnie osoba ta powinna wykazać, że podjęte przez nią działanie nie było w żaden sposób powiązane ze zgłoszeniem lub ujawnieniem informacji.
- (71) Poza wyraźnym ustanowionym w przepisach zakazem prowadzenia działań odwetowych kluczowe znaczenie ma zapewnienie osobom zgłaszającym, które doświadczyły odwetu, dostępu do środków ochrony prawnej. Odpowiedni środek ochrony prawnej w każdym przypadku będzie uzależniony od rodzaju zastosowanego środka odwetowego. Może on przybrać formę działań mających na celu przywrócenie do pracy (np. w przypadku zwolnienia, przeniesienia lub degradacji, wstrzymania szkolenia lub awansu) lub przywrócenia unieważnionego zezwolenia, unieważnionej licencji lub ponownego zawarcia wypowiedzianej umowy; odszkodowania za rzeczywiste i przyszłe straty finansowe (za utracone w przeszłości zarobki, ale także za przyszłą utratę dochodów, koszty związane ze zmianą zawodu); odszkodowania za inne szkody gospodarcze, takie jak koszty sądowe i koszty leczenia, oraz zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe (ból i cierpienie).
- (72) Rodzaje działań prawnych mogą się różnić w zależności od systemu prawnego, ale powinny zapewnić jak najpełniejszy i jak najskuteczniejszy środek ochrony prawnej.

Środki ochrony prawnej nie powinny zniechęcać potencjalnych przyszłych sygnalistów. Na przykład dopuszczenie odszkodowania jako alternatywy dla przywrócenia do pracy w przypadku zwolnienia może prowadzić do systematycznego stosowania takich praktyk, w szczególności przez większe organizacje, a tym samym działać odstraszaająco na przyszłych sygnalistów.

- (73) Tymczasowe środki ochrony prawnej mają szczególne znaczenie dla osób zgłaszających do czasu zakończenia postępowania sądowego, które może być przewlekłe. Tymczasowe środki zaradcze mogą być przede wszystkim konieczne do powstrzymania gróźb i prób podjęcia działań odwetowych lub podejmowania dalszych działań odwetowych, takich jak mobbing, lub zapobiegania takim formom odwetu, jak zwolnienie z pracy, których skutki mogą być trudne do odwrócenia po upływie długiego okresu i mogą zrujnować finansowo daną osobę – co w efekcie może poważnie zniechęcić potencjalnych sygnalistów.
- (74) Działania podejmowane przeciwko osobom zgłaszającym poza kontekstem związanym z pracą, np. w drodze postępowania dotyczącego zniesławienia, naruszenia praw autorskich, tajemnicy przedsiębiorstwa, poufności i ochrony danych osobowych, mogą również stanowić poważny czynnik zniechęcający do sygnalizowania nieprawidłowości. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943⁵⁸ zwolniono osoby zgłaszające z przewidzianych w niej środków ogólnych, procedur oraz środków prawnych służących dochodzeniu naprawienia szkody na drodze cywilnej wówczas, gdy do domniemanego pozyskania, wykorzystywania lub ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa doszło w celu ujawnienia nieprawidłowości, uchycenia lub działania z naruszeniem prawa, pod warunkiem że pozwany działał w celu ochrony ogólnego interesu publicznego. Także w toku innych postępowań osoby zgłaszające powinny mieć możliwość powołania się na fakt dokonania zgłoszenia lub ujawnienia zgodnie z niniejszą dyrektywą – w ramach środka obrony. W takich przypadkach to na osobie występującej o wszczęcie postępowania powinien spoczywać ciężar udowodnienia wszelkiego zamiaru naruszenia prawa przez osobę zgłaszającą.
- (75) Znaczącym kosztem w przypadku osób zgłaszających, które sprzeciwiają się podjętym przeciwko nim działaniom odwetowym w toku postępowania sądowego, mogą być związane z tym koszty sądowe. Chociaż osoby takie mogłyby uzyskać zwrot tych kosztów po zakończeniu postępowania, mogą nie być w stanie pokryć ich z góry, zwłaszcza jeżeli są bezrobotne i figurują na czarnej liście. W niektórych przypadkach pomoc w postępowaniu karnym – w ujęciu szczegółowym zgodnie z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919⁵⁹, a ogólniej rzecz biorąc wsparcie na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej – może mieć kluczowe znaczenie dla skutecznego egzekwowania przysługującego im prawa do ochrony.
- (76) Prawa osoby, której dotyczy zgłoszenie, powinny być chronione w celu uniknięcia nadszarpnięcia reputacji lub innych negatywnych konsekwencji. Ponadto zgodnie

⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (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 z 15.6.2016, s. 1).

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (Dz.U. L 297 z 4.11.2016, s. 1).

z art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na każdym etapie postępowania prowadzonego w związku ze zgłoszeniem należy w pełni przestrzegać prawa do obrony i dostępu do środków prawnych przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie. Państwa członkowskie powinny zapewnić osobie, której dotyczy zgłoszenie, prawo do obrony, w tym prawo do dostępu do akt, prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do orzeczenia dotyczącego tej osoby zgodnie ze stosownymi procedurami przewidzianymi w prawie krajowym w kontekście czynności wyjaśniających lub późniejszych postępowań sądowych.

- (77) Każda osoba, która dozna uszczerbku – bezpośrednio lub pośrednio – w wyniku zgłoszenia lub ujawnienia niedokładnych lub wprowadzających w błąd informacji, powinna zachować przysługujące jej na mocy przepisów ogólnych prawo do ochrony i środków ochrony prawnej. Jeżeli tego rodzaju niedokładnego i wprowadzającego w błąd zgłoszenia lub ujawnienia dokonano celowo i świadomie, osoby, których dotyczą zgłoszenia, powinny być uprawnione do odszkodowania zgodnie z prawem krajowym.
- (78) Zapewnienie skuteczności przepisów dotyczących ochrony sygnalistów wymaga wprowadzenia kar. Kary dla osób podejmujących działania odwetowe lub inne niepożądane działania wobec osób zgłaszających mogą zniechęcać do podejmowania takich działań. Kary dla osób, które świadomie dokonały nieprawdziwego zgłoszenia lub ujawnienia, są konieczne do zapobieżenia dalszym zgłoszeniom w złej wierze i zachowania wiarygodności systemu. Proporcjonalność takich kar powinna zagwarantować, że nie będą one odstraszać potencjalnych sygnalistów.
- (79) Wszelkie przetwarzanie danych osobowych zgodnie z niniejszą dyrektywą, w tym wymiana lub przekazywanie danych osobowych przez właściwe organy, powinno być dokonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680, a każda wymiana lub każde przekazanie informacji przez właściwe organy na szczeblu unijnym powinny odbywać się zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady⁶⁰. Szczególną uwagę należy zwrócić na zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych określone w art. 5 RODO, art. 4 dyrektywy (UE) 2016/680 i art. 4 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 oraz zasady uwzględnienia ochrony danych już w fazie projektowania i domyślnej ochrony danych określone w art. 25 RODO, art. 20 dyrektywy (UE) 2016/680 i art. XX rozporządzenia (UE) 2018/XX uchylającego rozporządzenie nr 45/2001 i decyzję nr 1247/2002/WE.
- (80) Na mocy niniejszej dyrektywy wprowadza się normy minimalne, a państwa członkowskie powinny być uprawnione do przyjmowania lub utrzymania w mocy przepisów korzystniejszych dla osoby zgłaszającej, o ile takie przepisy pozostają bez uszczerbku dla środków ochrony osób, których dotyczą zgłoszenia.
- (81) Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE rynek wewnętrzny musi obejmować obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny i bezpieczny przepływ towarów i usług. Rynek wewnętrzny powinien zapewniać obywatelom Unii wartość dodaną w postaci wyższej jakości towarów i usług oraz ich większego bezpieczeństwa, zapewniając wysokie standardy w zakresie zdrowia publicznego i ochrony środowiska

⁶⁰ Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1).

oraz swobodny przepływ danych osobowych. Art. 114 TFUE jest zatem właściwą podstawą prawną do przyjęcia środków niezbędnych do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Oprócz art. 114 TFUE niniejsza dyrektywa powinna mieć dodatkowe szczególne podstawy prawne do przyjmowania środków unijnych w celu uwzględnienia dziedzin, które opierają się na art. 16, 33, 43, 50, art. 53 ust. 1, art. 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 i 207 TFUE oraz na art. 31 traktatu EWEA. Ponieważ celem niniejszej dyrektywy jest również lepsza ochrona interesów finansowych Unii, w podstawie prawnej należy uwzględnić art. 325 ust. 4 TFUE.

- (82) Zakres przedmiotowy niniejszej dyrektywy opiera się na identyfikacji obszarów, w których wprowadzenie ochrony sygnalistów wydaje się uzasadnione i konieczne na podstawie obecnie dostępnych dowodów. Taki zakres przedmiotowy może zostać rozszerzony na dalsze obszary lub akty Unii, jeżeli okaże się to konieczne do poprawy ich egzekwowania w świetle dowodów, które mogą się pojawić w przyszłości, lub na podstawie oceny sposobu funkcjonowania niniejszej dyrektywy.
- (83) W przypadku przyjęcia późniejszych aktów prawnych istotnych dla niniejszej dyrektywy należy wskazać w stosownych przypadkach, że dyrektywa ta będzie miała zastosowanie. W razie konieczności należy zmienić art. 1 i załącznik.
- (84) Cel niniejszej dyrektywy, tj. poprawa egzekwowania przepisów w określonych obszarach polityki i działaniach, w przypadku których naruszenia prawa Unii mogą spowodować poważne szkody dla interesu publicznego, poprzez skuteczną ochronę sygnalistów, nie może zostać w wystarczający sposób osiągnięty przez państwa członkowskie działające samodzielnie lub w sposób nieskoordynowany, natomiast może zostać lepiej osiągnięty w ramach działania Unii zapewniającego minimalne normy harmonizacji w zakresie ochrony sygnalistów. Ponadto jedynie działania podejmowane na szczeblu unijnym mogą zapewnić spójność istniejących przepisów unijnych w zakresie ochrony sygnalistów oraz zagwarantować odpowiednie dostosowanie tych przepisów. W związku z powyższym Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- (85) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W związku z tym niniejszą dyrektywę należy wykonywać zgodnie z tymi prawami i zasadami. Niniejsza dyrektywa ma w szczególności zapewnić pełne poszanowanie wolności wypowiedzi i wolnego dostępu do informacji, prawa do ochrony danych osobowych, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do wysokiego poziomu ochrony konsumentów, prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do obrony.
- (86) Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który wydał opinię w dniu [...] r.⁶¹,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ I

⁶¹ DZ.U. C [...].

ZAKRES STOSOWANIA I DEFINICJE

Artykuł 1

Zakres przedmiotowy

1. W celu poprawy egzekwowania prawa i polityki Unii w określonych obszarach w niniejszej dyrektywie ustanowiono wspólne minimalne normy ochrony osób zgłaszających następujące działania niezgodne z prawem lub przykłady nadużywania prawa:
 - a) naruszenia objęte zakresem stosowania aktów Unii określonych w załączniku (część I i II) w odniesieniu do następujących dziedzin:
 - (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 pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
 - (viii) zdrowie publiczne;
 - (ix) ochrona konsumentów;
 - (x) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych;
 - b) naruszenia art. 101, 102, 106, 107 i 108 TFUE oraz naruszenia objęte zakresem stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589;
 - c) naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii zdefiniowane w art. 325 TFUE i doprecyzowane w szczególności w dyrektywie (UE) 2017/1371 oraz rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013;
 - d) naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, o których mowa w art. 26 ust. 2 TFUE, w odniesieniu do działań, które naruszają przepisy dotyczące podatku od osób prawnych, lub ustaleń mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem obowiązujących przepisów dotyczących podatku od osób prawnych.
2. Jeżeli w sektorowych aktach Unii wymienionych w części 2 załącznika ustanowiono przepisy szczegółowe dotyczące zgłaszania naruszeń, przepisy te mają zastosowanie. Przepisy niniejszej dyrektywy mają zastosowanie do wszystkich kwestii związanych z ochroną osób zgłaszających, których nie uregulowano w tych sektorowych aktach Unii.

Artykuł 2

Zakres podmiotowy

1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do osób zgłaszających pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej następujących osób:
 - a) osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE;
 - b) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE;
 - c) udziałowców lub akcjonariuszy oraz osób będących członkami organu zarządzającego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów nieotrzymujących wynagrodzenia;
 - d) wszelkich osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców.
2. Niniejsza dyrektywa ma również zastosowanie do osób zgłaszających, których stosunek pracy zostanie dopiero nawiązany – wówczas, gdy informacje dotyczące naruszenia uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

Artykuł 3

Definicje

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1) „naruszenia” oznaczają faktyczne lub potencjalne działania niezgodne z prawem lub nadużycia prawa związane z aktami Unii i obszarami objętymi zakresem, o którym mowa w art. 1 i w załączniku;
- 2) „działania niezgodne z prawem” oznaczają działania lub zaniechania sprzeczne z prawem Unii;
- 3) „nadużycie prawa” oznacza działania lub zaniechania objęte zakresem stosowania prawa Unii, które nie wydają się niezgodne z prawem w sensie formalnym, lecz są sprzeczne z przedmiotem lub celem obowiązujących przepisów;
- 4) „informacje na temat naruszeń” oznaczają dowody potwierdzające faktyczne naruszenia, jak również uzasadnione podejrzenia co do potencjalnych naruszeń, których jeszcze nie popełniono;
- 5) „zgłoszenie” oznacza przekazanie informacji na temat naruszenia, do którego doszło lub może dojść w organizacji, w której osoba zgłaszająca pracuje lub pracowała, lub w innej organizacji, z którą utrzymuje lub utrzymywała kontakt w kontekście wykonywanej pracy;
- 6) „zgłaszanie wewnętrzne” oznacza przekazywanie informacji na temat naruszeń w obrębie publicznego lub prywatnego podmiotu prawnego;

- 7) „zgłaszanie zewnętrzne” oznacza przekazywanie informacji na temat naruszeń właściwym organom;
- 8) „ujawnienie” oznacza podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń uzyskanych w kontekście związanym z pracą;
- 9) „osoba zgłaszająca” oznacza osobę fizyczną lub prawną, która zgłasza lub ujawnia informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z pracą;
- 10) „kontekst związany z pracą” oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od ich charakteru – osoby mogą uzyskać informacje na temat naruszeń i doświadczyć odwetu w przypadku ich zgłoszenia;
- 11) „osoba, której dotyczy zgłoszenie” oznacza osobę fizyczną lub prawną wskazaną w zgłoszeniu lub ujawnieniu jako osoba, która dopuściła się naruszenia lub która jest z nim powiązana;
- 12) „odwet” oznacza wszelką groźbę działania lub zaniechania wywołaną przez zgłoszenie wewnętrzne lub zewnętrzne, które ma miejsce w kontekście związanym z pracą i powoduje lub może spowodować nieuzasadnioną szkodę dla osoby zgłaszającej, lub wszelkie faktyczne podjęcie tego rodzaju działania;
- 13) „działania następcze” oznaczają wszelkie działania podjęte przez odbiorcę zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego w celu oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz, w stosownych przypadkach, w celu zaradzenia zgłoszonemu naruszeniu, w tym takie działania, jak wewnętrzne postępowanie wyjaśniające, dochodzenie, ściganie przestępstw, działania podejmowane w celu odzyskania środków i zakończenie postępowania;
- 14) „właściwy organ” oznacza każdy organ krajowy uprawniony do przyjmowania zgłoszeń zgodnie z rozdziałem III i wyznaczony do wykonywania obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie, w szczególności w odniesieniu do działań następczych podejmowanych w związku ze zgłoszeniami.

ROZDZIAŁ II

ZGŁASZANIE WEWNĘTRZNE I DZIAŁANIA NASTĘPCZE PODEJMOWANE W ZWIĄZKU ZE ZGŁOSZENIAMI

Artykuł 4

Obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości oraz wewnętrznych procedur przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami

1. Państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorach prywatnym i publicznym ustanowiły wewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości oraz wewnętrzne procedury przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami, po przeprowadzeniu, w stosownych przypadkach, konsultacji z partnerami społecznymi.

2. Takie kanały i procedury powinny umożliwić pracownikom podmiotu dokonywanie zgłoszeń. Mogą one umożliwić dokonywanie zgłoszeń przez inne osoby utrzymujące kontakt z podmiotem w kontekście związanym z pracą, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. b), c) i d), jednak w przypadku tych kategorii osób nie ma obowiązku wykorzystywania wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości.
3. Do podmiotów prawnych w sektorze prywatnym, o których mowa w ust. 1, należą:
 - a) prywatne podmioty prawne zatrudniające co najmniej 50 pracowników;
 - b) prywatne podmioty prawne o rocznym obrocie handlowym lub rocznej sumie bilansowej w wysokości co najmniej 10 mln EUR;
 - c) prywatne podmioty prawne dowolnej wielkości prowadzące działalność w obszarze usług finansowych lub podmioty narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w aktach Unii, o których mowa w załączniku.
4. Po dokonaniu odpowiedniej oceny ryzyka, uwzględniającej charakter działalności podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka, państwa członkowskie mogą zobowiązać małe prywatne podmioty prawne określone w zaleceniu Komisji z dnia 6 maja 2003 r.⁶² – inne niż te, o których mowa w ust. 3 lit. c) – do ustanowienia wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości i wewnętrznych procedur przyjmowania zgłoszeń.
5. O każdej decyzji podjętej przez dane państwo członkowskie na mocy ust. 4 powiadamia się Komisję, podając uzasadnienie i kryteria zastosowane w ocenie ryzyka. Komisja informuje o tej decyzji pozostałe państwa członkowskie.
6. Do podmiotów prawnych w sektorze publicznym, o których mowa w ust. 1, należą:
 - a) administracja państwowa;
 - b) administracja regionalna i wydziały regionalne;
 - c) gminy powyżej 10 000 mieszkańców;
 - d) inne podmioty podlegające prawu publicznemu.

Artykuł 5

Procedury wewnętrznego zgłaszania i działania następcze podejmowane w związku ze zgłoszeniami

1. Procedury zgłaszania i działania następcze w związku ze zgłoszeniami, o których mowa w art. 4, obejmują następujące elementy:
 - a) kanały przyjmowania zgłoszeń zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w sposób zapewniający poufność tożsamości osoby zgłaszającej oraz uniemożliwiający uzyskanie dostępu nieupoważnionym członkom personelu;

⁶² Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36.

- b) wyznaczenie osoby lub wydziału właściwych do podejmowania działań następnych w związku ze zgłoszeniami;
 - c) podejmowanie działań następnych przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony wydział z zachowaniem należytej staranności;
 - d) rozsądny termin – nieprzekraczający trzech miesięcy od daty zgłoszenia – na przekazanie osobie zgłaszającej informacji zwrotnych na temat działań następnych w związku ze zgłoszeniem;
 - e) jasne i łatwo dostępne informacje na temat procedur oraz informacje o tym, w jaki sposób i na jakich warunkach można dokonywać zewnętrznego zgłoszenia nieprawidłowości do właściwych organów zgodnie z art. 13 ust. 2 oraz, w stosownych przypadkach, do organów lub jednostek organizacyjnych Unii.
2. Kanały przewidziane w ust. 1 lit. a) umożliwiają zgłaszanie za pośrednictwem wszystkich następujących metod:
- a) zgłoszenie na piśmie w formacie elektronicznym lub papierowym lub zgłoszenie ustne za pośrednictwem linii telefonicznych, przy czym tego rodzaju rozmowa może, lecz nie musi, być nagrywana;
 - b) osobiste spotkania z osobą lub przedstawicielem wydziału wyznaczonymi do przyjmowania zgłoszeń.
- Kanały zgłaszania nieprawidłowości mogą być obsługiwane wewnętrznie przez osobę lub wydział wyznaczone do tego celu lub zewnętrznie przez osobę trzecią, o ile przestrzegane są zabezpieczenia i wymogi, o których mowa w ust. 1 lit. a).
3. Osobą lub przedstawicielem wydziału, o których mowa w ust. 1 lit. b), może być ta sama osoba lub ten sam przedstawiciel wydziału, którzy są właściwi do przyjmowania zgłoszeń. Można wyznaczyć dodatkowe osoby jako „osoby zaufane”, do których osoby zgłaszające i osoby rozpatrujące zgłoszenie mogą zwrócić się o poufną poradę.

ROZDZIAŁ III

ZGŁASZANIE ZEWNĘTRZNE I DZIAŁANIA NASTĘPCZE PODEJMOWANE W ZWIĄZKU ZE ZGŁOSZENIAMI

Artykuł 6

Obowiązek ustanowienia zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości i podejmowania działań następnych w związku ze zgłoszeniami

- 1. Państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń.
- 2. Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy:
 - a) ustanowiły niezależne i autonomiczne zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości, które będą bezpieczne i zapewnią poufność przekazywanych informacji, w celu przyjmowania i przetwarzania informacji przekazywanych przez osobę zgłaszającą;

- b) przekazały osobie zgłaszającej informacje zwrotne na temat działań następnych podjętych w związku ze zgłoszeniem w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym trzech miesięcy lub, w należycie uzasadnionych przypadkach, sześciu miesięcy;
 - c) przekazały – w stosownych przypadkach – właściwym organom lub jednostkom organizacyjnym Unii informacje zawarte w zgłoszeniu w celu przeprowadzenia dalszego dochodzenia, o ile jest to przewidziane w prawie krajowymi lub prawie Unii.
3. Państwa członkowskie dopilnowują, by właściwe organy podejmowały działania następne w związku ze zgłoszeniami, wdrażając niezbędne środki, oraz by badały w odpowiednim zakresie przedmiot zgłoszeń. Właściwe organy informują osobę zgłaszającą o ostatecznym wyniku dochodzenia.
 4. Państwa członkowskie zapewniają, aby każdy organ, który otrzymał zgłoszenie, ale nie jest właściwy do podjęcia działań w związku ze zgłoszonym naruszeniem, przekazał je właściwemu organowi, oraz zapewniają, aby osoba zgłaszająca została o tym poinformowana.

Artykuł 7

Projektowanie zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości

1. Wyznaczone zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości uznaje się za niezależne i autonomiczne, pod warunkiem że spełniają wszystkie następujące kryteria:
 - a) są oddzielone od ogólnych kanałów komunikacji właściwego organu, w tym kanałów, za pośrednictwem których właściwy organ komunikuje się na poziomie wewnętrznym oraz z osobami trzecimi w ramach zwykłej działalności;
 - b) zostały zaprojektowane i ustanowione oraz są obsługiwane w sposób zapewniający kompletność, integralność i poufność informacji oraz uniemożliwiający uzyskanie dostępu nieupoważnionym członkom personelu właściwego organu;
 - c) umożliwiają przechowywanie informacji w sposób trwały zgodnie z art. 11, aby zapewnić możliwość prowadzenia dalszego dochodzenia.
2. Wyznaczone kanały zgłaszania nieprawidłowości umożliwiają zgłaszanie przynajmniej za pośrednictwem wszystkich następujących metod:
 - a) zgłoszenie na piśmie w formacie elektronicznym lub papierowym;
 - b) zgłoszenie ustne za pośrednictwem linii telefonicznych, przy czym tego rodzaju rozmowa może, lecz nie musi, być nagrywana;
 - c) osobiste spotkanie z wyznaczonymi członkami personelu właściwego organu.
3. Właściwe organy zapewniają, aby zgłoszenie otrzymane za pośrednictwem innych środków niż wyznaczone kanały zgłaszania nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1 i 2, zostało niezwłocznie i bez wprowadzania zmian przekazane wyznaczonym członkom personelu właściwego organu przy wykorzystaniu wyznaczonych kanałów komunikacji.
4. Państwa członkowskie ustanawiają procedury zapewniające, aby w sytuacji, w której zgłoszenie zostało początkowo skierowane do osoby, która nie została wyznaczona

jako osoba odpowiedzialna za rozpatrywanie zgłoszeń, osobie tej uniemożliwiono ujawnienie jakichkolwiek informacji, które mogłyby się przyczynić do zidentyfikowania osoby zgłaszającej lub osoby, której dotyczy zgłoszenie.

Artykuł 8

Wyznaczeni członkowie personelu

1. Państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy zatrudniały członków personelu odpowiedzialnych za rozpatrywanie zgłoszeń. Wyznaczeni członkowie personelu przechodzą specjalne szkolenie z zakresu rozpatrywania zgłoszeń.
2. Wyznaczeni członkowie personelu sprawują następujące funkcje:
 - a) przekazują wszystkim zainteresowanym osobom informacje na temat procedur zgłaszania;
 - b) przyjmują zgłoszenia i podejmują działania następne w związku z tymi zgłoszeniami;
 - c) utrzymują kontakt z osobą zgłaszającą w celu informowania jej o postępach i wynikach dochodzenia.

Artykuł 9

Procedury mające zastosowanie do zgłaszania zewnętrznego

1. Procedury mające zastosowanie do zgłaszania zewnętrznego przewidują, co następuje:
 - a) informacje o tym, jaki może być wymagany przez właściwy organ sposób wyjaśnienia informacji zgłoszonych przez osobę zgłaszającą lub przedstawienia dodatkowych informacji dostępnych osobie zgłaszającej;
 - b) rozsądny termin nieprzekraczający trzech miesięcy lub, w należycie uzasadnionych przypadkach, sześciu miesięcy na przekazanie osobie zgłaszającej informacji zwrotnych na temat działań następnych podjętych w związku ze zgłoszeniem oraz rodzaj i treść tych informacji zwrotnych;
 - c) zasady poufności mające zastosowanie do zgłoszeń, w tym szczegółowy opis okoliczności, w których poufne dane osoby zgłaszającej mogą zostać ujawnione.
2. Szczegółowy opis, o którym mowa w ust. 1 lit. c), obejmuje wyjątkowe sytuacje, w których zagwarantowanie poufności danych osobowych może nie być możliwe, w tym przypadki, gdy ujawnienie danych jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście dochodzeń lub późniejszych postępowań sądowych bądź w celu zabezpieczenia wolności innych osób, włącznie z prawem do obrony przysługującym osobie, której dotyczy zgłoszenie, w każdym przypadku z zastrzeżeniem stosownych zabezpieczeń przewidzianych w tych przepisach unijnych lub krajowych.
3. Język szczegółowego opisu, o którym mowa w ust. 1 lit. c), musi być jasny i zrozumiały, przy czym opis ten musi być łatwo dostępny dla osób zgłaszających.

Artykuł 10

Informacje dotyczące przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowania działań następnych w związku ze zgłoszeniami

Państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy publikowały na swoich stronach internetowych w oddzielnej, łatwej do zidentyfikowania i łatwo dostępnej sekcji co najmniej następujące informacje:

- a) warunki, które osoby zgłaszające muszą spełnić, aby mogły zostać objęte ochroną na mocy niniejszej dyrektywy;
- b) kanały komunikacji służące do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następnych w związku ze zgłoszeniami:
 - (i) numery telefonów ze wskazaniem, czy w przypadku korzystania z danych linii telefonicznych rozmowy są nagrywane;
 - (ii) wyznaczone adresy pocztowy i elektroniczny, które są bezpieczne i zapewniają poufność, na potrzeby skontaktowania się z wyznaczonymi członkami personelu;
- c) procedury stosowane w przypadku zgłaszania naruszeń, o których mowa w art. 9;
- d) zasady poufności mające zastosowanie do zgłoszeń, a w szczególności informacje związane z przetwarzaniem danych osobowych zgodnie z art. 13 rozporządzenia (UE) 2016/679, art. 13 dyrektywy (UE) 2016/680 i art. 11 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 – w zależności od przypadku;
- e) charakter działań następnych, jakie należy podjąć w związku ze zgłoszeniami;
- f) środki ochrony prawnej i procedury dostępne w przypadku odwetu oraz możliwości uzyskania poufnej porady przez osoby rozważające dokonanie zgłoszenia;
- g) oświadczenie, w którym wyraźnie wyjaśnia się, że osoby udostępniające informacje właściwemu organowi zgodnie z niniejszą dyrektywą nie zostaną uznane za naruszające jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie ujawniania informacji wynikające z postanowień umownych lub jakiegokolwiek przepisu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego i że nie zostaną pociągnięte do jakiegokolwiek odpowiedzialności w związku z takim ujawnieniem.

Artykuł 11

Przechowywanie zapisów otrzymanych zgłoszeń

1. Państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy rejestrowały każde przyjęte zgłoszenie.
2. Właściwe organy niezwłocznie wysyłają potwierdzenie otrzymania zgłoszeń dokonanych na piśmie na adres pocztowy lub elektroniczny wskazany przez osobę zgłaszającą, chyba że osoba zgłaszająca wyraźnie się sprzeciwi takiemu działaniu lub właściwy organ ma uzasadnione powody, by sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia złożonego na piśmie zagrozi ochronie tożsamości osoby zgłaszającej.
3. Jeżeli zgłoszenie dokonywane jest za pośrednictwem nagrywanej linii telefonicznej, właściwy organ – za zgodą osoby zgłaszającej – ma prawo udokumentować zgłoszenie ustne w jeden z następujących sposobów:

- a) nagrania rozmowy w formie trwałej i możliwej do wyszukania;
- b) kompletnego i dokładnego transkryptu rozmowy przygotowanego przez wyznaczonych członków personelu właściwego organu.

Właściwy organ umożliwia osobie zgłaszającej sprawdzenie, poprawienie i zatwierdzenie transkryptu rozmowy przez jego podpisanie.

4. Jeżeli zgłoszenie dokonywane jest za pośrednictwem nienagrywanej linii telefonicznej, właściwy organ ma prawo udokumentować zgłoszenie ustne w formie dokładnego protokołu rozmowy sporządzonego przez wyznaczonych członków personelu. Właściwy organ umożliwia osobie zgłaszającej sprawdzenie, poprawienie i zatwierdzenie protokołu rozmowy przez jego podpisanie.

5. Jeżeli dana osoba zwróci się o spotkanie z wyznaczonymi członkami personelu właściwego organu w celu zgłoszenia naruszenia zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. c), właściwe organy zapewniają, za zgodą osoby zgłaszającej, przechowywanie kompletnych i dokładnych zapisów ze spotkania w trwałej i możliwej do wyszukania formie. Właściwy organ ma prawo dokumentować zapisy ze spotkania w jeden z następujących sposobów:

- a) nagrania rozmowy w formie trwałej i możliwej do wyszukania;
- b) kompletnego i dokładnego protokołu spotkania przygotowanego przez wyznaczonych członków personelu właściwego organu.

Właściwy organ umożliwia osobie zgłaszającej sprawdzenie, poprawienie i zatwierdzenie protokołu spotkania przez jego podpisanie.

Artykuł 12

Przegląd procedur dokonywany przez właściwe organy

Państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy regularnie, a przynajmniej raz na dwa lata, przeprowadzały przegląd procedur przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami. Dokonując przeglądu takich procedur, właściwe organy uwzględniają swoje doświadczenie oraz doświadczenie innych właściwych organów i odpowiednio dostosowują swoje procedury.

ROZDZIAŁ IV

OCHRONA OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH I OSÓB, KTÓRYCH DOTYCZA ZGŁOSZENIA

Artykuł 13

Warunki ochrony osób zgłaszających

- 1. Osoba zgłaszająca kwalifikuje się do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy, o ile ma uzasadnione podstawy do tego, by przypuszczać, że informacje zawarte

w zgłoszeniu są prawdziwe w chwili jego dokonywania oraz że informacje te są objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy.

2. Osoba dokonująca zgłoszenia zewnętrznego kwalifikuje się do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków:

- a) osoba ta najpierw zgłosiła naruszenie wewnętrznie, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie podjęto żadnych odpowiednich działań w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 5;
- b) osoba zgłaszająca nie miała dostępu do wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości lub nie można było racjonalnie oczekiwać, że będzie świadoma dostępności takich kanałów;
- c) zgodnie z art. 4 ust. 2 osoba zgłaszająca nie miała obowiązku korzystania z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości;
- d) w świetle przedmiotu zgłoszenia nie można było racjonalnie oczekiwać, że będzie korzystała z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości;
- e) osoba ta miała uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że wykorzystanie wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości może zagrozić skuteczności działań dochodzeniowych prowadzonych przez właściwe organy;
- f) na mocy prawa Unii osoba ta była uprawniona do bezpośredniego zgłaszania naruszeń właściwemu organowi za pośrednictwem zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości.

3. Osoba zgłaszająca odpowiednim organom lub jednostkom organizacyjnym Unii naruszenia objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy kwalifikuje się do objęcia ochroną ustanowioną w niniejszej dyrektywie na takich samych warunkach jak osoba, która dokonała zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z warunkami określonymi w ust. 2.

4. Osoba podająca do wiadomości publicznej informacje na temat naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy kwalifikuje się do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy, jeżeli:

- a) najpierw dokonała zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego zgodnie z rozdziałami II i III oraz ust. 2 niniejszego artykułu, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie podjęto żadnych odpowiednich działań w terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 2 lit. b) i art. 9 ust. 1 lit. b); lub
- b) nie można było od niej racjonalnie oczekiwać, że skorzysta z wewnętrznych lub zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, z powodu bezpośredniego lub oczywistego zagrożenia dla interesu publicznego lub ze względu na szczególne okoliczności sprawy lub na ryzyko nieodwracalnej szkody.

Artykuł 14

Zakaz odwetu wobec osób zgłaszających

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zakazać wszelkich form odwetu – zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego – wobec osób zgłaszających, które spełniają warunki określone w art. 13, w tym w szczególności w następujących formach:

- a) zawieszenia, przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienia lub równoważnych środków;
- b) degradacji lub wstrzymania awansu;
- c) przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy;
- d) wstrzymania szkoleń;
- e) negatywnej oceny wyników lub wystawienia negatywnej opinii o pracowniku;
- f) nałożenia lub zastosowania jakiejkolwiek kary dyscyplinarnej, nagany lub innej kary, w tym finansowej;
- g) przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia w miejscu pracy;
- h) dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania;
- i) nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony;
- j) nieprzedłużenia lub przedterminowego rozwiązania umowy o pracę na czas określony;
- k) szkody, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu;
- l) umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co oznacza, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży;
- m) przedterminowego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług;
- n) unieważnienia licencji lub zezwolenia.

Artykuł 15

Środki ochrony osób zgłaszających przed odwetem

1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić ochronę osób zgłaszających, które spełniają warunki określone w art. 13, przed odwetem. Takie środki obejmują w szczególności środki określone w ust. 2–8.
2. Społeczeństwu zapewnia się łatwy i nieodpłatny dostęp do obszernych i obiektywnych informacji oraz porad na temat dostępnych procedur i środków ochrony prawnej mających na celu ochronę przed odwetem.
3. Osoby zgłaszające mają dostęp do skutecznej pomocy ze strony właściwych organów przed każdym odpowiednim organem zaangażowanym w ich ochronę przed odwetem, w tym, jeżeli jest to przewidziane w prawie krajowym, do uzyskania zaświadczenia, że kwalifikują się one do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy.
4. Uznaje się, że osoby dokonujące zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów lub podające informacje do wiadomości publicznej zgodnie z niniejszą dyrektywą nie naruszyły żadnych ograniczeń w zakresie ujawniania informacji wynikających z postanowień umownych ani jakiegokolwiek przepisu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego

oraz że nie mogą zostać pociągnięte do jakiegokolwiek odpowiedzialności w związku z takim ujawnieniem informacji.

5. W postępowaniu sądowym dotyczącym szkody poniesionej przez osobę zgłaszającą – z zastrzeżeniem, że osoba ta przedstawiła uzasadnione powody, by sądzić, że szkoda ta stanowiła odwet za dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia – to na osobie, która dokonała odwetu, spoczywa ciężar udowodnienia, że do szkody nie doszło w wyniku zgłoszenia, lecz wyłącznie z należycie uzasadnionych powodów.

6. Osobom zgłaszającym przysługuje – w stosownych przypadkach – dostęp do środków ochrony prawnej w odpowiedzi na przypadki odwetu, w tym do tymczasowych środków zaradczych obowiązujących do zakończenia postępowania sądowego zgodnie z przepisami krajowymi.

7. Oprócz zwolnienia ze środków ogólnych, procedur i środków prawnych przewidzianych w dyrektywie (UE) 2016/943 w postępowaniu sądowym, w tym w przypadku zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy lub w przypadku wniosków o odszkodowanie na podstawie prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, osoby zgłaszające mają prawo wystąpić o oddalenie wniosku na podstawie dokonanego zgłoszenia lub ujawnienia zgodnie z niniejszą dyrektywą.

8. Oprócz udzielania pomocy prawnej osobom zgłaszającym w postępowaniach karnych i transgranicznych postępowaniach cywilnych zgodnie z dyrektywą (UE) 2016/1919 i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE⁶³ oraz zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskie mogą przewidzieć dalsze środki pomocy prawnej i finansowej oraz wsparcie na rzecz osób zgłaszających w toku postępowania sądowego.

Artykuł 16

Środki ochrony osób, których dotyczy zgłoszenie

1. Państwa członkowskie zapewniają osobom, których dotyczy zgłoszenie, pełne prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz domniemanie niewinności i prawo do obrony, w tym prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt, zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.
2. Jeżeli tożsamość osób, których dotyczy zgłoszenie, nie jest publicznie znana, właściwe organy zapewniają ochronę ich tożsamości do chwili zakończenia dochodzenia.
3. Procedury określone w art. 9 i 11 mają również zastosowanie do ochrony tożsamości osób, których dotyczy zgłoszenie.

⁶³

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3).

Artykuł 17

Kary

1. Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary stosowane wobec osób fizycznych lub prawnych, które:
 - a) utrudniają lub próbują utrudniać zgłaszanie;
 - b) podejmują działania odwetowe wobec osób zgłaszających;
 - c) wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko osobom zgłaszającym;
 - d) dopuszczają się naruszeń obowiązku utrzymania w tajemnicy tożsamości osób zgłaszających.
2. Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary stosowane wobec osób dokonujących zgłoszeń lub ujawnień w złej wierze oraz zgłoszeń lub ujawnień stanowiących nadużycie, w tym środki odszkodowawcze dla osób, które poniosły szkodę w wyniku takich zgłoszeń lub ujawnień.

Artykuł 18

Przetwarzanie danych osobowych

Wszelkiego przetwarzania danych osobowych zgodnie z niniejszą dyrektywą, w tym wymiany lub przekazywania danych osobowych przez właściwe organy, należy dokonywać zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 i dyrektywą (UE) 2016/680. Ponadto wszelka wymiana i wszelkie przekazywanie informacji przez właściwe organy na szczeblu unijnym powinny odbywać się zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001. Dane osobowe, które nie mają znaczenia w kontekście rozpatrywania konkretnej sprawy, są niezwłocznie usuwane.

ROZDZIAŁ V

PRZEPISY KOŃCOWE

Artykuł 19

Korzystniejsze traktowanie

Państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy przyznające osobom zgłaszającym szersze uprawnienia niż uprawnienia określone w niniejszej dyrektywie, bez uszczerbku dla art. 16 i art. 17 ust. 2.

Artykuł 20

Transpozycja

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 15 maja 2021 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.
2. Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

Artykuł 21

Sprawozdawczość, ocena i przegląd

1. Państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie istotne informacje dotyczące wdrażania i stosowania niniejszej dyrektywy. Na podstawie przekazanych informacji Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrażania i stosowania niniejszej dyrektywy do dnia 15 maja 2023 r.
2. Bez uszczerbku dla obowiązków sprawozdawczych określonych w innych aktach prawnych Unii państwa członkowskie przedkładają Komisji co roku następujące dane statystyczne na temat zgłoszeń, o których mowa w rozdziale III, jeżeli dane te są dostępne na poziomie centralnym w danym państwie członkowskim:
 - a) liczbę zgłoszeń przyjętych przez właściwe organy;
 - b) liczbę dochodzeń i postępowań wszczętych w wyniku takich zgłoszeń oraz informacje na temat ich ostatecznego wyniku;
 - c) szacowane straty finansowe, jeżeli zostały stwierdzone, oraz kwoty odzyskane w wyniku dochodzeń i postępowań dotyczących zgłoszonych naruszeń.
3. Do dnia 15 maja 2027 r. Komisja, uwzględniając swoje sprawozdanie przedłożone na podstawie ust. 1 oraz dane statystyczne państw członkowskich przedłożone na podstawie ust. 2, przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające skutki prawa krajowego transponującego niniejszą dyrektywę. W sprawozdaniu ocenia się sposób funkcjonowania niniejszej dyrektywy oraz rozważa potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków, w tym – w stosownych przypadkach – zmian mających na celu rozszerzenie zakresu stosowania niniejszej dyrektywy na kolejne obszary lub akty Unii.

Artykuł 22

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 23

Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*