



V Bruselu dne 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

K protiprávním činnostem a zneužití práva může dojít v jakékoli organizaci, soukromé nebo veřejné, velké či malé. Mohou mít mnoho různých forem, jako je korupce nebo podvody, profesní pochybení či nedbalost. A nejsou-li tyto případy řešeny, mohou mít někdy za následek vážné poškození veřejného zájmu. Lidé, kteří pracují pro určitou organizaci nebo kteří jsou s ní v kontaktu v rámci svých pracovních činností, jsou často prvními osobami, které se o těchto případech dozví, a mají tudíž privilegované postavení, pokud jde o informování subjektů, které se mohou tímto problémem zabývat.

Oznamovatelé, tj. osoby, které oznámí (v rámci dotyčné organizace nebo externímu orgánu) či zpřístupní (veřejnosti) informace o protiprávním jednání, které získaly v pracovním kontextu, pomáhají předcházet škodám a odhalovat ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, jež by jinak mohlo zůstat skryto. Často jsou však od oznámení svých obav odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. Z těchto důvodů je význam poskytnutí účinné ochrany oznamovatelů při hájení veřejného zájmu v rostoucí míře uznáván na evropské¹ i mezinárodní úrovni².

Nedostatečná účinná ochrana oznamovatelů vyvolává další obavy ohledně negativních dopadů na svobodu projevu a svobodu sdělovacích prostředků zakotvenou v článku 11 Listiny základních práv EU (dále jen „Listina“). Diskuse během druhého výročního kolokvia o základních právech v listopadu 2016, jehož tématem byla „Pluralita médií a demokracie“, vyzdvihla skutečnost, že ochrana oznamovatelů jakožto zdrojů informací pro novináře je nezbytná, aby mohla investigativní žurnalistika plnit svou funkci „hlídacího psa“³.

Nedostatečná účinná ochrana oznamovatelů může oslabit rovněž prosazování práva EU. Spolu s jinými způsoby získávání důkazů⁴ je whistleblowing prostředkem, který systémům vymáhání práva na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU poskytuje informace vedoucí k účinnému odhalování, vyšetřování a stíhání případů porušení pravidel Unie.

Ochrana oznamovatelů, která je v EU v současnosti dostupná, je roztržštěná⁵. Nedostatečná ochrana oznamovatelů v jednom členském státě může mít nepříznivý dopad na fungování politik EU v tomto členském státě, avšak tyto dopady se mohou rozšířit i do ostatních členských států. Na úrovni EU je ochrana oznamovatelů zajištěna pouze v určitých oblastech a v různé míře⁶. Tato roztržštěnost a nedostatky znamenají, že v mnoha případech nejsou oznamovatelé náležitě chráněni před odvetnými opatřeními. Nepovažují-li potenciální oznamovatelé za bezpečné zveřejnit informace, které mají k dispozici, projevuje se to v nedostatečném oznamování, a tudíž „zmeškaných příležitostech“, pokud jde o předcházení

¹ Viz doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7 ze dne 30. dubna 2014 o ochraně oznamovatelů; usnesení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 2171 (2017) ze dne 27. června 2017.

² Normy ochrany oznamovatelů jsou stanoveny v mezinárodních nástrojích a pokynech, jako je Úmluva OSN proti korupci z roku 2004, jejímiž smluvními stranami jsou EU a všechny její členské státy; protikorupční akční plán skupiny G20; zpráva OECD z března 2016: „*Committing to Effective Whistleblower Protection*“.

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

⁴ Například mechanismy podávání stížností a povinné audity.

⁵ Více informací viz oddíl „Subsidiarita“.

⁶ Více informací viz oddíl „Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky“.

případům porušení práva Unie, které mohou vážně poškodit veřejný zájem, a jejich odhalování.

Informace o rozsahu nedostatečného oznamování ze strany oznamovatelů lze odvodit z průzkumů, jako byl v roce 2017 zvláštní průzkum Eurobarometr týkající se korupce⁷: 81 % Evropanů uvedlo, že korupci, s níž se setkali nebo jejímiž svědky byli, neoznámili. 85 % respondentů v rámci veřejné konzultace, kterou v roce 2017 provedla Komise, se domnívalo, že pracovníci jen velmi zřídka nebo zřídka oznamují obavy ohledně ohrožení nebo poškození veřejného zájmu ze strachu před právními a finančními důsledky⁸. K doložení nepříznivých dopadů na řádné fungování jednotného trhu lze uvést, že ve studii, která byla v roce 2017 provedena pro Komisi⁹, byla ztráta potenciálních přínosů pro celou EU kvůli nedostatečné ochraně oznamovatelů jen v oblasti zadávání veřejných zakázek odhadnuta v rozmezí od 5,8 do 9,6 miliardy EUR ročně.

K odstranění této roztržitosti ochrany v rámci EU požadují orgány EU a mnoho zúčastněných subjektů opatření na úrovni EU. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 24. října 2017 nazvaném „Legitimní opatření na ochranu oznamovatelů jednajících ve veřejném zájmu“¹⁰ a ve svém usnesení ze dne 20. ledna 2017 o úloze oznamovatelů („whistleblowerů“) při ochraně finančních zájmů EU vyzval Komisi, aby předložila horizontální legislativní návrh k zaručení vysoké úrovně ochrany oznamovatelů v EU, a to ve veřejném i soukromém sektoru a v orgánech členských států a EU. Rada Komise vyzvala, aby přezkoumala možnost budoucího opatření EU, ve svých závěrech o daňové transparentnosti ze dne 11. října 2016¹¹. Organizace občanské společnosti a odborové svazy¹² soustavně požadují právní předpisy na ochranu oznamovatelů jednajících ve veřejném zájmu platné v celé EU.

Ve svém sdělení z roku 2016 nazvaném „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“¹³ Komise uvedla, že prosazování práva EU je i nadále výzvou a stanovila závazek týkající se „silnějšího zaměření na prosazování, které by sloužilo obecnému zájmu“. Zejména zdůraznila, že „když do popředí vystoupí problémy – např. zkoušky automobilových emisí, znečištění vody, nelegální skládky, bezpečnost a ochrana dopravy –, často se ukáže, že problémem není nedostatek právních předpisů EU, ale spíše skutečnost, že právo EU není účinně uplatňováno [...]“.

V souladu s uvedeným závazkem má tento návrh plně využít potenciál ochrany oznamovatelů s cílem posílit prosazování. Návrh stanoví vyvážený soubor společných minimálních norem

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*“ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

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

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

12 Např. Transparency International, Eurocadres, Evropská federace odborových svazů veřejných služeb (EPSU) a Evropská federace novinářů.

13 C/2016/8600, Úř. věst. C 18, s. 10.

zajišťujících důkladnou ochranu oznamovatelů oznamujících případy porušení v konkrétních oblastech politiky¹⁴ před odvetnými opatřeními, v nichž:

- i) je nutné posílit prosazování;
- ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů a
- iii) porušování předpisů může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

V řadě oblastí politiky a nástrojů již normotvůrce EU uznal význam ochrany oznamovatelů jakožto nástroje prosazování. Pravidla, která s různou úrovní podrobnosti stanoví kanály pro oznamování a ochranu osob oznamujících případy porušení dotčených pravidel, existují v různých nástrojích týkajících se například finančních služeb, bezpečnosti dopravy a ochrany životního prostředí.

Návrh ochrany stanovenou ve všech těchto nástrojích posiluje: doplňuje je o další pravidla a záruky a přizpůsobuje je vysoké úrovni ochrany, přičemž současně zachovává jejich zvláštnosti.

Aby bylo zajištěno, že oblast působnosti směrnice zůstane i nadále aktuální, bude Komise věnovat zvláštní pozornost případně potřebě vložit ustanovení o změně přílohy u všech budoucích právních předpisů Unie, u nichž je ochrana oznamovatelů důležitá a může přispět k účinnějšímu prosazování. . Možné rozšíření oblasti působnosti směrnice na další oblasti nebo akty Unie bude uváženo rovněž ve zprávách Komise o uplatňování směrnice.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Zajištění důkladné ochrany oznamovatelů jakožto způsobu posílení prosazování práva Unie v oblastech, které spadají do působnosti návrhu, přispěje ke stávajícím prioritám Komise, zejména při zajišťování účinného fungování jednotného trhu, včetně zlepšení podnikatelského prostředí, větší spravedlnosti daní a prosazování pracovních práv.

Zavedení důkladných pravidel pro ochranu oznamovatelů přispěje k ochraně rozpočtu Unie a k zajištění rovných podmínek, jež jsou nezbytné pro řádné fungování jednotného trhu a pro působení podniků v prostředí spravedlivé hospodářské soutěže. Přispěje k předcházení korupci, která brzdí hospodářský růst tím, že vyvolává u podniků nejistotu, zpomaluje procesy a ukládá dodatečné náklady, a k jejímu odhalování. Zvýší transparentnost podniků a přispěje ke strategii EU v oblasti udržitelných financí¹⁵. Podpoří opatření Komise k zajištění spravedlivějšího, transparentnějšího a účinnějšího zdanění v EU, jak je uvedeno ve sdělení reagujícím na skandál Panama Papers¹⁶. Doplňuje zejména nedávné iniciativy zaměřené na

¹⁴ Jak je uvedeno v článku 1 návrhu, přičemž příslušné akty jsou uvedeny rovněž v příloze.

¹⁵ Jak je uvedeno v akčním plánu pro zelenější a čistší ekonomiku https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ Sdělení ze dne 5. července 2016 o dalších opatřeních pro zvýšení transparentnosti a pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, COM(2016) 451.

ochranu vnitrostátních rozpočtů před škodlivými daňovými praktikami¹⁷, jakož i navrhované posílení pravidel pro boj proti praní peněz a financování terorismu¹⁸.

Posílená ochrana oznamovatelů zvýší celkovou úroveň ochrany pracovníků v souladu s cíli evropského pilíře sociálních práv¹⁹, a zejména jeho zásadami č. 5 (spravedlivé pracovní podmínky) a č. 7b (ochrana v případě propuštění). Zajištění společné vysoké úrovně ochrany osob, které předložené informace získají v souvislosti se svými pracovními činnostmi (bez ohledu na jejich povahu) a které se vystavují riziku odvetných opatření v souvislosti s prací, zaručí práva pracovníků v nejširším smyslu. Tato ochrana bude obzvláště důležitá u osob v nejistém pracovním poměru a rovněž u osob v přeshraničních situacích.

Pravidla pro ochranu oznamovatelů se budou uplatňovat souběžně se stávající ochranou v oblasti jiných právních předpisů EU týkajících se: i) rovného zacházení, které poskytují ochranu před viktimizací v reakci na stížnost nebo žalobu domáhající se sjednání souladu s touto zásadou²⁰, a ii) ochrany před obtěžováním v práci²¹.

Touto směrnicí není dotčena ochrana, která je přiznána zaměstnancům v případě, že oznámí porušení pracovního a sociálního práva Unie. Ochrana oznamovatelů v pracovním kontextu se uplatňuje souběžně s ochranou, kterou zaměstnanci a jejich zástupci požívají podle stávajícího pracovního práva Unie, pokud své zaměstnavatele upozorní na otázky týkající se dodržování předpisů. Co se týká pravidel v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, rámcová směrnice 89/391/EHS stanoví, že zaměstnancům ani jejich zástupcům nesmí vzniknout žádné nevýhody kvůli tomu, že konzultovali zaměstnavatele nebo mu předložili otázky týkající se opatření k zmírnění rizik nebo k odstranění zdrojů nebezpečí. Zaměstnanci a jejich zástupci jsou oprávněni obracet se na příslušné vnitrostátní orgány, považují-li zaměstnavatelem přijatá opatření a použité prostředky za nedostatečné pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci²². Komise podporuje lepší prosazování a dodržování stávajícího regulačního rámce EU v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci²³.

¹⁷ Směrnice 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní; směrnice (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu; návrh směrnice o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob, COM/2016/0683 final – 2016/0336; návrh směrnice o společném základu daně z příjmu právnických osob, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

¹⁸ Návrh směrnice, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES, COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD).

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

²⁰ Směrnice 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění); směrnice 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování; směrnice 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání; směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

²¹ Směrnice 89/391/ES ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, Úř. věst. L 183, 29.6.1989, s. 1; samostatné rámcové dohody podepsané evropskými sociálními partnery dne 26. dubna 2007 proti obtěžování a násilí v práci resp. dne 8. října 2004 o pracovním stresu.

²² Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, Úř. věst. L 183, 29.6.1989, s. 1 (článek 11).

²³ Sdělení Komise s názvem „Bezpečnější a zdravější práce pro všechny – Modernizace právních předpisů a politiky EU v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci“ (COM(2017) 12 final).

Co se týká orgánů a institucí EU, zaměstnanci EU požívají ochrany oznamovatelů podle služebního řádu úředníků Evropské unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Unie. Od roku 2004 pozměnilo nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004²⁴ služební řád mimo jiné s cílem zavést postupy pro oznamování podvodů, korupce nebo závažných nesrovnalostí a poskytnout ochranu zaměstnancům EU, kteří oznámí případy porušení, před nepříznivými důsledky.

Při uplatňování pravidel pro ochranu oznamovatelů musí hrát zásadní, mnohostrannou úlohu sociální partneři. Při podpoře whistleblowingu jakožto mechanismu řádné správy věci veřejných budou mít zásadní význam nezávislí zástupci zaměstnanců. Sociální dialog může zajistit, aby byla v oblasti oznamování a ochrany zavedena účinná opatření, a to s přihlédnutím k realitě na pracovištích v Evropě a potřebám pracovníků a podniků. Pracovníky a jejich odborové svazy je třeba konzultovat ohledně plánovaných interních postupů pro usnadnění whistleblowingu; tyto postupy lze sjednat i v rámci kolektivních smluv. Odbory mohou mimoto jednat jako příjemci oznámení nebo zveřejnění učiněných oznamovateli a mají klíčovou funkci, pokud jde o poskytování poradenství a podpory (potenciálním) oznamovatelům.

Návrh přispěje rovněž k posílení účinného provádění celé škály hlavních politik EU, které mají přímý dopad na dokončení jednotného trhu a týkají se bezpečnosti výrobků, bezpečnosti dopravy, ochrany životního prostředí, jaderné bezpečnosti, bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, hospodářské soutěže, ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Návrh je založen na člancích 16, 33, 43, 50, čl. 53 odst. 1, člancích 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a článku 31 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „Smlouva o Euratomu“). Tyto články poskytují právní základ pro lepší prosazování práva Unie:

- i) zavedením nových ustanovení o ochraně oznamovatelů s cílem posílit řádné fungování jednotného trhu, správné provádění politik Unie týkajících se bezpečnosti výrobků, bezpečnosti dopravy, ochrany životního prostředí, jaderné bezpečnosti, bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů, hospodářské soutěže a finančních zájmů Unie;
- ii) zajištěním jednotné vysoké úrovně ochrany oznamovatelů v odvětvových nástrojích Unie, v nichž již existují příslušná pravidla.

• Subsidiarita

Cíle spočívajícího v posílení prosazování práva Unie prostřednictvím ochrany oznamovatelů nemohou náležitě dosáhnout členské státy jednající samostatně nebo nekoordinovaně. Očekává se, že roztržitost ochrany na vnitrostátní úrovni bude přetrvávat. To znamená, že

²⁴ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství, Úř. věst. L 124, 27.4.2004, s. 1 (viz článek 22a, b a c).

přetrvávat budou i nepříznivé dopady této roztržičnosti na fungování různých politik EU v jednotlivých členských státech, avšak také rozšíření dopadů do ostatních členských států.

Porušování pravidel EU v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo pravidel hospodářské soutěže vede k narušení hospodářské soutěže na jednotném trhu, zvýšení nákladů na podnikání a méně přitažlivému prostředí pro investice. Systémy agresivního daňového plánování způsobují nekalou daňovou soutěž a ztrátu daňových příjmů pro členské státy a pro rozpočet EU. Porušování předpisů v oblasti bezpečnosti výrobků, bezpečnosti dopravy, ochrany životního prostředí, jaderné bezpečnosti, bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů může mít za následek vážná rizika, která přesahují hranice států. Co se týká ochrany finančních zájmů Unie, v čl. 310 odst. 6 a čl. 325 odst. 1 a 4 SFEU je stanovena potřeba legislativního opatření Unie k přijetí rovnocenných a odrazujících opatření na ochranu před protiprávními činnostmi.

Je proto zřejmé, že prosazování práva EU může zlepšit pouze legislativní opatření na úrovni Unie, a to zajištěním minimálních norem pro harmonizaci ochrany oznamovatelů. Pouze opatření EU může mimoto zajistit soudržnost a sladit stávající odvětvová pravidla Unie týkající se ochrany oznamovatelů.

- **Proporcionalita**

Tento návrh je přiměřený cíli spočívajícímu v posílení prosazování práva Unie a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení.

Za prvé, společné minimální normy pro ochranu osob oznamujících porušení stanoví pouze v oblastech, v nichž: i) je nutné posílit prosazování; ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů a iii) porušování předpisů může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu.

Zaměřuje se proto na oblasti s jednoznačným unijním rozměrem, v nichž je dopad na prosazování nejsilnější.

Za druhé, návrh stanoví pouze minimální normy ochrany a ponechává členským státům možnost zavést či zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamovatelů příznivější.

Za třetí, náklady středních podniků na provedení (tj. zavedení interních kanálů) nejsou významné, zatímco přínosy z hlediska vyšší výkonnosti podniků a omezení narušení hospodářské soutěže se zdají být značné. S výhradou zvláštních výjimek v oblasti finančních služeb jsou malé podniky a mikropodniky od povinnosti zavést interní postupy pro oznamování a následná opatření v návaznosti na oznámení obecně osvobozeny. Také náklady na provedení pro členské státy byly odhadnuty jako omezené, jelikož členské státy mohou novou povinnost provést s využitím existujících struktur, které byly zavedeny na základě stávajícího odvětvového právního rámce.

- **Volba nástroje**

V souladu se zásadou proporcionality je vhodným nástrojem k využití potenciálu whistleblowingu jako součásti prosazování práva Unie směrnice zavádějící minimální harmonizaci.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*²⁵, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• Konzultace se zúčastněnými stranami

Návrh vychází z výsledku rozsáhlé konzultační činnosti, kterou Komise v průběhu roku 2017 uskutečnila ve formě dvanáctitýdenní otevřené veřejné konzultace, jak bylo uvedeno výše, tří cílených on-line konzultací se zúčastněnými stranami, dvou pracovních setkání s odborníky z členských států a jednoho pracovního setkání s akademickými pracovníky a odborníky prosazujícími ochranu oznamovatelů²⁶.

V rámci veřejné konzultace obdržela Komise 5 707 odpovědí. Z těchto odpovědí pocházelo 97 % (5 516) od respondentů, kteří se zúčastnili jako soukromé osoby. Zbývající 3 % pocházela od respondentů jednajících jménem organizace (191 odpovědí²⁷). Dvě třetiny všech respondentů (jednotlivců a organizací) pocházely z Německa a Francie (43 % resp. 23 %), odpovědi ze Španělska představovaly 7 % z celkového počtu, z Itálie a Belgie vždy 5 % a z Rakouska 6 %. Zbývající odpovědi pocházely z ostatních členských států.

Skoro všichni respondenti (99,4 %) souhlasili s tím, že by oznamovatelé měli být chráněni, a 96 % vyjádřilo velmi silnou podporu stanovení právně závazných minimálních norem pro ochranu oznamovatelů v právu Unie. Ke čtyřem hlavním oblastem, v nichž je ochrana oznamovatelů zapotřebí, podle respondentů patří: i) boj proti podvodům a korupci (95 % respondentů); ii) boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem (93 % respondentů); iii) ochrana životního prostředí (93 % respondentů) a iv) ochrana veřejného zdraví a bezpečnost (92 % respondentů).

Na pracovních setkáních, která Komise uspořádala, a v reakci na veřejnou konzultaci poukázaly některé členské státy na skutečnost, že legislativní iniciativa EU by měla dodržovat zásadu subsidiarity.

• Sběr a využití výsledků odborných konzultací

Byla zadána externí studie²⁸, která měla posoudit kvantitativní a kvalitativní dopady a přínosy zavedení ochrany oznamovatelů v různých oblastech, na něž se vztahuje právo Unie a vnitrostátní právo. Tato studie analyzovala a poskytla důkazy, které byly použity při vymezení problému a posouzení jednotlivých možností zvažovaných Komisí.

• Posouzení dopadů

K tomuto návrhu bylo provedeno posouzení dopadů. Výbor pro kontrolu regulace vydal dne 26. ledna 2018 nejprve záporné stanovisko s podrobnými připomínkami. Dne 5. března vydal Výbor pro kontrolu regulace kladné stanovisko²⁹ s několika málo připomínkami k revidované

²⁵ Nevztahuje se na tento návrh.

²⁶ Podrobnosti viz příloha 2 posouzení dopadů.

²⁷ Více než čtvrtinu (26 %) z celkem 191 zúčastněných organizací představovaly nevládní organizace, 22 % představovala hospodářská sdružení; 19 % odborové svazy; 13 % podniky a 7 % orgány veřejné moci.

²⁸ Pokud jde o zprávu o studii, viz příloha 13 posouzení dopadů. V příloze 14 jsou uvedeny metody, předpoklady, zdroje a podmínky posouzení dopadů a rovněž údaje pro jednotlivé země týkající se posouzení jednotlivých možností.

²⁹ SEC(2018) 198.

verzi posouzení dopadů předložené dne 15. února, které byly zohledněny v konečné zprávě o posouzení dopadů³⁰.

Kromě základního scénáře (tj. zachování stávající situace) byly zvažovány čtyři možnosti politiky a dvě z nich byly vyloučeny.

K dvěma vyloučeným možnostem patří: i) legislativní iniciativa založená na čl. 50 odst. 2 písm. g) SFEU týkající se posílení integrity soukromého sektoru zavedením minimálních norem pro zřízení kanálů pro oznamování a ii) legislativní iniciativa založená na čl. 153 odst. 1 písm. a) a b) SFEU týkající se zlepšování pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků, a zlepšování pracovních podmínek.

V prvním případě by právní základ neumožňoval zahrnout veřejný sektor, zatímco dostupnost a návrh externích kanálů pro oznamování (tj. oznamování příslušným orgánům) a dostupnost a formy ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními by byly ponechány na diskreční pravomoci členských států podle právních předpisů.

Ve druhém případě by byla osobní působnost směrnice omezena na zaměstnance, přičemž ostatní kategorie potenciálních oznamovatelů, jako jsou osoby samostatně výdělečně činné, zhotovitelé atd., by chráněny nebyly, přičemž tyto osoby mohou mít podle dostupných důkazů a mezinárodních norem při odhalování ohrožení nebo poškození veřejného zájmu zásadní význam a rovněž potřebují ochranu před odvetnými opatřeními. Omezená oblast působnosti by představovala hlavní nedostatek ochrany oznamovatelů na úrovni EU a vylučovala by z ochrany důležité kategorie potenciálních oznamovatelů, takováto iniciativa by měla rovněž omezenou účinnost, pokud jde o lepší prosazování práva Unie. Omezená osobní působnost by nebyla vyrovnána rozsáhlejší ochranou, jelikož právní základ by v porovnání s ponechanými možnostmi politiky neposkytoval dodatečnou ochranu. Rozšíření ochrany tak, aby zahrnovala i situace bez přeshraničního rozměru nebo jiného efektu přelévání a situace, kdy neexistuje souvislost s právem Unie nebo s finančními zájmy EU, by mimoto představovalo dalekosáhlý (a tudíž rovněž poměrně nákladný) regulační zásah EU.

Posouzeny byly tyto možnosti politiky: i) doporučení Komise s pokyny pro členské státy ohledně hlavních prvků ochrany oznamovatelů, které je doplněno doprovodnými opatřeními na podporu vnitrostátních orgánů; ii) směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v oblasti finančních zájmů Unie a která je doplněna sdělením, jež stanoví politický rámec na úrovni EU, včetně opatření na podporu vnitrostátních orgánů; iii) směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v konkrétních oblastech (včetně finančních zájmů Unie), je-li to nezbytné k řešení nedostatečného oznamování ze strany oznamovatelů za účelem lepšího prosazování práva Unie, jelikož by porušení vedlo k vážnému poškození veřejného zájmu; iv) směrnice jako v podbodě iii) doplněná sdělením uvedeným v podbodě ii).

Pro tento návrh byla zvolena posledně uvedená možnost. Legislativní iniciativa s takto širokou oblastí působnosti je obzvláště vhodná k odstranění stávající roztržičnosti a k zvýšení právní jistoty, aby bylo možné zabývat se účinně nedostatečným oznamováním a posílit prosazování práva Unie ve všech určených oblastech, v nichž může porušování předpisů způsobit vážné poškození veřejného zájmu. K zajištění účinné ochrany oznamovatelů přispěje připojené sdělení, jež stanoví dodatečná opatření, která Komise plánuje, a osvědčené postupy, jež mohou být zavedeny na úrovni členských států.

Tato upřednostňovaná možnost bude mít hospodářské a společenské přínosy i přínosy pro životní prostředí. Podpoří vnitrostátní orgány v jejich úsilí o odhalování podvodů a korupce v

³⁰ SWD(2018) 116.

souvislosti s rozpočtem EU a odrazování od nich (stávající riziko ztráty příjmů se odhaduje v rozmezí od 179 miliard EUR do 256 miliard EUR ročně). V ostatních oblastech jednotného trhu, jako je zadávání veřejných zakázek, se přínosy pro celou EU odhadují v rozmezí od 5,8 do 9,6 miliardy EUR ročně. Upřednostňovaná možnost bude rovněž účinně podporovat boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem, jež má pro členské státy a EU za následek ztrátu daňových příjmů v důsledku přesouvání zisku ve výši přibližně 50–70 miliard EUR ročně. Zavedení důkladné ochrany oznamovatelů zlepšit pracovní podmínky 40 % pracovníků v EU, kteří v současnosti nejsou chráněni před odvetnými opatřeními, a zvýší úroveň ochrany u téměř 20 % pracovníků v EU. Posílí integritu a transparentnost soukromého a veřejného sektoru, přispěje ke spravedlivé hospodářské soutěži a rovným podmínkám na jednotném trhu.

Náklady na provedení budou v případě veřejného sektoru činit podle předpokladů 204,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 319,9 milionu EUR ve formě ročních provozních nákladů. U soukromého sektoru (střední a velké podniky) budou předpokládané celkové náklady podle očekávání činit 542,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 1 016,6 milionu EUR ve formě ročních provozních nákladů. Celkové náklady veřejného i soukromého sektoru činí 747,8 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 1 336,6 milionu EUR ve formě ročních provozních nákladů.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Aby se zohlednila velikost soukromých podniků, osvobozuje návrh obecně mikropodniky a malé podniky od povinnosti zavést interní kanály pro oznamování. Oznamující osoby, které v těchto podnicích pracují, mohou podat oznámení externě přímo příslušným vnitrostátním orgánům. Obecná výjimka se nevztahuje na malé podniky a mikropodniky, které působí v oblasti finančních služeb. Všechny tyto podniky mají i nadále povinnost zavést interní kanály pro oznamování v souladu se stávajícími povinnostmi, jež jsou stanoveny v právních předpisech Unie v oblasti finančních služeb. Náklady těchto podniků jsou minimální (utopené náklady), jelikož interní kanály pro oznamování musí zavést již podle stávajících pravidel Unie. Členské státy mohou po náležitém posouzení rizik požadovat, aby malé podniky v určitých odvětvích zavedly v případě potřeby interní kanály pro oznamování, a to na základě své vlastní analýzy a vnitrostátních potřeb. V rámci posouzení rizik se přihlédne k zvláštní povaze daného odvětví a posoudí se rizika a potřeba stanovit povinnost týkající se zřízení interních kanálů. Náklady v případě středních podniků, které musí zavést interní kanály pro oznamování, nejsou významné. Průměrné náklady u středního podniku budou představovat: průměrné jednorázové náklady na provedení v odhadované výši 1 374 EUR a průměrné roční provozní náklady v odhadované výši 1 054,6 EUR ročně. Obecné osvobození malých podniků a mikropodniků se nevztahuje na společnosti působící v oblasti finančních služeb či náchylné k praní peněz nebo financování terorismu.

- **Základní práva**

Zvýšením stávající úrovně ochrany oznamovatelů bude mít návrh pozitivní dopad na základní práva, zejména:

- i) Svobodu projevu a právo na informace (článek 11 Listiny): nedostatečná ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními ovlivňuje negativně svobodu projevu jednotlivců i právo veřejnosti na přístup k informacím a svobodu sdělovacích prostředků. Posílení ochrany oznamovatelů a objasnění podmínek této ochrany i v případě, že informace zveřejní, podpoří a umožní rovněž whistleblowing pro sdělovací prostředky.

- ii) Právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky (články 30 a 31 Listiny): zavedením kanálů pro oznamování a zlepšením ochrany před odvetnými opatřeními v pracovním kontextu bude zajištěna vyšší úroveň ochrany oznamovatelů.
- iii) Pozitivně ovlivněno bude také právo na respektování soukromého života, ochranu osobních údajů, zdravotní péči, ochranu životního prostředí, ochranu spotřebitele (články 7, 8, 35, 37 a 38 Listiny) a obecná zásada řádné správy (článek 41), jelikož návrh zvýší odhalování případů porušení a předcházení těmto případům.

Návrh obecněji zvýší oznamování a odrazování od veškerého porušování základních práv v rámci provádění práva Unie v oblastech, které spadají do jeho působnosti.

Návrh usiluje o vyvážený přístup k zajištění plného respektování dalších práv, jež mohou být dotčena, jako je právo na soukromý život a na ochranu osobních údajů (články 7 a 8 Listiny) oznamovatelů, avšak rovněž osob, jichž se oznámení týkají, jakož i presumpce nevinu a právo na obhajobu u posledně uvedených osob (články 47 a 48 Listiny). Stejně tak jsou dopady na svobodu podnikání (článek 16 Listiny) v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Tato iniciativa nebude mít žádné důsledky pro rozpočet EU.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsob monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a uplatňování navrhované směrnice dva roky resp. šest let od uplynutí lhůty pro její provedení ve vnitrostátním právu. To zajistí, aby existovala dostatečná lhůta pro vyhodnocení způsobu fungování navrhované směrnice a posouzení potřeby dalších opatření, včetně možného rozšíření ochrany oznamovatelů na další oblasti.

Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě rovněž zprávu o posouzení dopadů vnitrostátního práva provádějícího navrhovanou směrnicí, a to šest let od uplynutí lhůty pro její provedení. Za tímto účelem byla stanovena měřítko k posouzení pokroku při provedení budoucí směrnice ve vnitrostátním právu i při jejím uplatňování (viz oddíl 8 posouzení dopadů). Za účelem získání podkladů pro budoucí zprávu o uplatňování a k posouzení cílených měřítek obsahuje návrh povinnost členských států shromažďovat údaje o počtu obdržených oznámení oznamovatelů, o počtu řízení zahájených v důsledku oznámení ze strany oznamovatelů, o dotčených oblastech práva, jakož i o výsledku řízení a hospodářském dopadu z hlediska zpětného získání finančních prostředků a o oznámených případech odvetných opatření. Tento soubor údajů bude využit v aktuálních zprávách Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a mohl by být doplněn výročními zprávami Úřadu evropského veřejného žalobce a evropského veřejného ochránce práv.

Za druhé, výše uvedený sběr údajů bude doplněn jinými příslušnými zdroji údajů, jako je průzkum Komise Eurobarometr týkající se korupce a zprávy o provádění stávajících odvetvových právních předpisů EU, které zajišťují ochranu oznamovatelů.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Návrh vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na svobodu projevu, které je zakotveno v článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech, a zásad, které na tomto základě vyvinula Rada Evropy ve svém doporučení z roku 2014 o ochraně

oznamovatelů, jakož i z dalších výše uvedených mezinárodních norem a osvědčených postupů a základních práv a pravidel EU.

Kapitola I (články 1–3) vymezuje oblast působnosti a obsahuje definice.

Článek 1 udává oblasti, v nichž je podle dostupných důkazů nezbytná ochrana oznamovatelů k posílení prosazování pravidel EU, jejichž porušování může způsobit vážné poškození veřejného zájmu.

Článek 2 stanoví osobní působnost směrnice. Na základě doporučení Rady Evropy o ochraně oznamovatelů zahrnuje nejširší možnou škálu kategorií osob, které mají vzhledem ke svým pracovním činnostem (bez ohledu na povahu těchto činností a skutečnost, zda jsou placené či neplacené) privilegovaný přístup k informacím o porušování, jež může způsobit vážné poškození veřejného zájmu, a které mohou být v případě oznámení poškozeny odvetnými opatřeními, jakož i další kategorie osob, které lze pro účely směrnice pokládat za podobné, jako jsou akcionáři, dobrovolníci, neplacení stážisté a uchazeči o zaměstnání.

Definice obsažené v článku 3 jsou založeny na zásadách uvedených v doporučení Rady Evropy o ochraně oznamovatelů. Zejména pojmy „oznamující osoby“ a „odvetná opatření“ jsou definovány nejširším možným způsobem, aby byla zajištěna účinná ochrana oznamovatelů jakožto způsob posílení prosazování práva Unie.

Kapitola II (články 4–5) ukládá členským státům povinnost zajistit, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly vhodné interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení. Tato povinnost má zajistit, aby se informace o skutečných nebo potenciálních případech porušení práva Unie dostaly rychle k těm, kdo jsou nejbližší zdroji problému, mohou provádět šetření a případně mají pravomoci k zjednání nápravy.

Článek 4 provádí zásadu týkající se toho, že by povinnost zavést interní kanály pro oznamování měla být úměrná velikosti subjektů a v případě soukromých subjektů přihlížet k úrovni rizika, které jejich činnosti představují pro veřejný zájem. S výjimkou podniků působících v oblasti finančních služeb podle právních předpisů Unie jsou mikropodniky a malé podniky od povinnosti zavést interní kanály osvobozeny.

Článek 5 stanoví minimální normy, které by měly splňovat interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání opatření v návaznosti na oznámení. Tento článek zejména vyžaduje, aby kanály pro oznamování zaručovaly utajení totožnosti oznamující osoby, což je základní kámen ochrany oznamovatelů. Vyžaduje rovněž, aby osoba nebo odbor příslušné k přijímání oznámení jednaly v návaznosti na oznámení s řádnou péčí a informovaly oznamující osobu v přiměřené lhůtě o následných opatřeních. Subjekty, které zavedly postupy pro interní oznamování, musí mimoto poskytnout snadno srozumitelné a obecně přístupné informace o těchto postupech, jakož i o postupech pro externí oznamování dotčeným příslušným orgánům.

Kapitola III (články 6–12) ukládá členským státům povinnost zajistit, aby příslušné orgány zavedly externí kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení a stanovily minimální normy vztahující se na tyto kanály a postupy.

Podle článku 6 by orgány, které členské státy určí jako příslušné, měly zejména zavést nezávislé a samostatné externí kanály pro oznamování, jež jsou bezpečné a zajišťují důvěrnost, v návaznosti na oznámení přijmout následná opatření a poskytnout oznamující osobě v přiměřené lhůtě zpětnou vazbu. Článek 7 stanoví minimální požadavky týkající se podoby externích kanálů pro oznamování. Článek 8 vyžaduje, aby příslušné orgány vyčlenily pracovníky a speciálně je vyškolily pro vyřizování oznámení, a popisuje funkce, které mají tyto pracovníci vykonávat.

Článek 9 stanoví požadavky, které by měly splňovat postupy vztahující se na externí oznamování, například co se týká další komunikace s oznamující osobou, lhůty pro poskytnutí zpětné vazby oznamující osobě a použitelného režimu utajení. Tyto postupy by měly zejména zajistit ochranu osobních údajů oznamujících i dotčených osob. Článek 10 stanoví, že by příslušné orgány měly zveřejnit uživatelsky přívětivé informace o dostupných kanálech pro oznamování a použitelných postupech pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na tato oznámení a zajistit, aby byly tyto informace snadno přístupné. Článek 11 stanoví náležitě vedení záznamů o všech oznámeních. Článek 12 zajišťuje pravidelný přezkum postupů pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení ze strany příslušných vnitrostátních orgánů.

Kapitola IV (články 13–18) stanoví minimální normy pro ochranu oznamujících osob a osob, jichž se oznámení týkají.

Článek 13 uvádí podmínky, za nichž má oznamující osoba nárok na ochranu podle směrnice.

Konkrétně vyžaduje, aby měly oznamující osoby oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace byly v době oznámení pravdivé. To je nezbytné ochranné opatření proti zlovolným nebo zneužívajícím oznámením, které zajišťuje, aby osobám, jež vědomě oznámí nesprávné informace, nebyla ochrana poskytnuta. Současně zajišťuje, aby nedošlo k zbavení ochrany v případě, že oznamující osoba podala nepravdivé oznámení s poctivým úmyslem. Stejně tak by oznamující osoby měly mít nárok na ochranu podle směrnice v případě, měly-li oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace spadají do její oblasti působnosti.

Kromě toho musí oznamující osoby obvykle využít nejprve interní kanály; pokud tyto kanály nefungují nebo nelze přiměřeně očekávat, že budou fungovat, mohou podat oznámení příslušným orgánům a jako krajní řešení veřejnosti / sdělovacím prostředkům. Tento požadavek je nezbytný, aby bylo zajištěno, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem, a aby se předešlo neoprávněnému poškození dobré pověsti kvůli zveřejnění. Stanovením výjimek z tohoto pravidla v případech, kdy interní a/nebo externí kanály nefungují nebo nelze přiměřeně očekávat jejich řádné fungování, umožňuje článek 13 potřebnou flexibilitu, aby mohla oznamující osoba zvolit nejvhodnější kanál podle konkrétních okolností daného případu. Mimoto umožňuje ochranu v případě zveřejnění s přihlédnutím k demokratickým zásadám, jako je transparentnost a odpovědnost, a základním právům, jako je svoboda projevu a svoboda sdělovacích prostředků.

Článek 14 obsahuje příkladný seznam mnoha různých forem odvetných opatření.

Článek 15 vyžaduje, aby byla zakázána odvetná opatření v jakékoli formě, a uvádí další opatření, která by měly členské státy přijmout k zajištění ochrany oznamujících osob, včetně:

- zajištění toho, aby byly pro veřejnost snadno přístupné bezplatné nezávislé informace a poradenství ohledně postupů a prostředků nápravy, jež jsou k dispozici k ochraně před odvetnými opatřeními,
- zproštění oznamujících osob odpovědnosti za porušení omezení týkajících se zveřejnění informací, která jsou uložena ve smlouvě nebo v právních předpisech,
- zajištění obrácení důkazního břemene v soudním řízení, takže ve zjevných případech odvetných opatření je na osobě, která přijme opatření proti oznamovateli, aby prokázala, že se nejedná o odvetu za whistleblowing.
- zajištění toho, aby měly oznamující osoby případně k dispozici nápravná opatření proti odvetě, včetně předběžných opatření do rozhodnutí o soudní žalobě, v souladu s vnitrostátním rámcem,

- zajištění toho, aby oznamovatelé mohli v případě soudních žalob, které na ně byly podány mimo pracovní kontext, jako je žaloba pro pomluvu, porušení autorského práva nebo porušení tajemství, dovolávat při obhajobě skutečnosti, že oznámení nebo zveřejnění bylo učiněno v souladu se směrnicí.

Článek 16 objasňuje, že osoby, jichž se oznámení týká, požívají plně svých práv podle Listiny základních práv EU, včetně presumpce nevin, práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a práva na obhajobu.

Článek 17 stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce, které jsou nezbytné:

- na straně jedné k zajištění účinnosti pravidel týkajících se ochrany oznamujících osob s cílem potrestat opatření, která mají zabránit oznámení, odvetná opatření, šikanózní postupy proti oznamující osobě a porušení povinnosti týkající se utajení jejich totožnosti a aktivně od nich odrazovat a
- na straně druhé k odrazování od zlovolného a zneužívajícího whistleblowingu, který negativně ovlivňuje účinnost a věrohodnost celého systému ochrany oznamovatelů, a k předcházení neoprávněnému poškození dobré pověsti dotčených osob.

Článek 18 odkazuje na uplatňování pravidel EU týkajících se ochrany osobních údajů při zpracovávání osobních údajů prováděném podle směrnice. V tomto ohledu musí zpracovávání osobních údajů, včetně výměny nebo předávání těchto údajů, dodržovat pravidla stanovená v nařízení (EU) 2016/679, směrnici (EU) 2016/680 a nařízení (ES) č. 45/2001.

Kapitola V (články 19–22) obsahuje závěrečná ustanovení.

Článek 19 upřesňuje, že členské státy mají možnost zavést nebo zachovat příznivější ustanovení vztahující se na oznamující osobu, pokud tato opatření nekolidují s opatřeními na ochranu dotčených osob. Článek 20 se týká provedení směrnice ve vnitrostátním právu.

Článek 21 vyžaduje, aby členské státy poskytly Komisi informace o provádění a uplatňování této směrnice, na jejichž základě předloží Komise do dvou let od provedení ve vnitrostátním právu zprávu Parlamentu a Radě. Toto ustanovení dále vyžaduje, aby členské státy poskytly Komisi každoročně statistické údaje (jsou-li v dotčeném členském státě dostupné na ústřední úrovni) mimo jiné o počtu oznámení, která příslušné orgány obdržely; o počtu řízení, která byla zahájena na základě oznámení, a o výsledku těchto řízení. Článek 21 rovněž stanoví, že Komise do šesti let od provedení ve vnitrostátním právu předloží Parlamentu a Radě zprávu, v níž je posouzen dopad vnitrostátního práva provádějícího tuto směrnici a uvážena potřeba dalších opatření, případně včetně změn za účelem rozšíření ochrany oznamovatelů na další oblasti nebo akty Unie.

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie**

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 16, 33, 43, 50, čl. 53 odst. 1, články 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 a čl. 325 odst. 4 této smlouvy a na Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a zejména na článek 31 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru³¹,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů³²,

s ohledem na stanovisko Účetního dvora³³,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Osoby, které pracují pro určitou organizaci nebo jsou s ní v kontaktu v rámci svých pracovních činností, jsou často prvními osobami, které se dozví o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu v této souvislosti. Tím, že záležitost oznámí, hrají klíčovou úlohu při odhalování případů porušení práva a jejich předcházení a při zajišťování blaha společnosti. Potenciální oznamovatelé jsou však často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření.
- (2) Na úrovni Unie jsou oznámení oznamovatelů jedním z počátečních prvků prosazování práva Unie: vnitrostátním a unijním systémům prosazování práva poskytují informace, jež vedou k účinnému odhalení, vyšetřování a stíhání případů porušení práva Unie.
- (3) V určitých oblastech politiky může porušování práva Unie způsobit vážné poškození veřejného zájmu ve smyslu vytvoření značných rizik pro blaho společnosti. Jestliže byly v těchto oblastech zjištěny nedostatky při prosazování a oznamovatelé se nacházejí v privilegovaném postavení, pokud jde o zveřejnění těchto porušení, je nutné prosazování posílit zajištěním účinné ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními a zavedením účinných kanálů pro oznamování.
- (4) Ochrana oznamovatelů, která je v Evropské unii v současnosti dostupná, je mezi členskými státy roztříštěná a v jednotlivých oblastech politiky je rozdílná. Důsledky porušování práva Unie s přeshraničním rozměrem, která odhalili oznamovatelé, dokládají, že nedostatečná ochrana v jednom členském státě má negativní dopad nejen

³¹ Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

³² Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

³³ Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

na fungování politik EU v tomto členském státě, nýbrž že se tento dopad může rozšířit i do ostatních členských států a celé EU.

- (5) Společné minimální normy zajišťující účinnou ochranu oznamovatelů by se proto měly uplatňovat v aktech a oblastech politiky, ve kterých i) je nutné posílit prosazování; ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů a iii) porušování práva Unie může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu.
- (6) Ochrana oznamovatelů je nezbytná k lepšímu prosazování práva Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek. Kromě nutnosti předcházet podvodům a korupci v souvislosti s plněním rozpočtu Unie, včetně zadávání veřejných zakázek, a odhalovat je je nezbytné zabývat se nedostatečným prosazováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze strany vnitrostátních orgánů veřejné moci a určitých provozovatelů veřejných služeb při pořizování zboží, stavebních prací a služeb. Porušování těchto pravidel narušuje hospodářskou soutěž, zvyšuje náklady podnikání, porušuje zájmy investorů a akcionářů a celkově snižuje přitažlivost pro investice a vytváří pro všechny podniky v Evropě nerovné podmínky, čímž nepříznivě ovlivňuje řádné fungování vnitřního trhu.
- (7) V oblasti finančních služeb již normotvůrce Unie uznal přidanou hodnotu ochrany oznamovatelů. V období po finanční krizi, která odhalila vážné nedostatky v prosazování příslušných pravidel, byla zavedena opatření k ochraně oznamovatelů ve značném počtu legislativních nástrojů v této oblasti³⁴. Konkrétně v souvislosti s obezřetnostním rámcem vztahujícím se na úvěrové instituce a investiční podniky stanoví směrnice 2013/36/EU³⁵ ochranu oznamovatelů, která je rozšířena i na nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky.
- (8) Co se týká bezpečnosti výrobků uváděných na vnitřní trh, hlavním zdrojem shromažďování důkazů jsou podniky zapojené ve výrobním a distribučním řetězci, takže oznamování ze strany oznamovatelů má vysokou přidanou hodnotu, jelikož jsou mnohem blíže zdroji možných nekalých a nedovolených praktik v oblasti výroby, dovozu či distribuce nebezpečných výrobků. To odůvodňuje zavedení ochrany oznamovatelů v souvislosti s bezpečnostními požadavky vztahujícími se jak na „harmonizované výrobky“³⁶, tak i „neharmonizované výrobky“³⁷. Ochrana oznamovatelů je účelná rovněž při zamezování odklonu palných zbraní, jejich součástí, dílů a střeliva, jakož i produktů pro obranné účely, jelikož podporuje oznamování případů porušení, jako jsou podvody s doklady, pozměněné označení nebo falešná dovozní či vývozní celní prohlášení a podvodné pořizování palných zbraní v rámci Společenství, kdy porušení často znamená odklon z legálního trhu na trh nelegální. Ochrana oznamovatelů pomůže také předcházet nedovolené výrobě

³⁴ Sdělení ze dne 8.12.2010 „Posílení sankčních režimů v odvětví finančních služeb“.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

³⁶ Soubor příslušných „harmonizačních právních předpisů Unie“ je vymezen a uveden v nařízení [XXX], kterým se stanoví pravidla a postupy pro dodržování a vymáhání harmonizačních právních předpisů Unie, 2017/0353 (COD).

³⁷ Upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků (Úř. věst. L 11, s. 4).

podomácku vyrobených výbušnin tím, že přispěje k správnému uplatňování omezení a kontrol týkajících se prekurzorů výbušnin.

- (9) Význam ochrany oznamovatelů z hlediska předcházení porušování pravidel Unie v oblasti bezpečnosti dopravy a odrazování od takového porušování, které může ohrozit životy lidí, již bylo uznáno v odvětvových nástrojích Unie v oblasti bezpečnosti letectví³⁸ a bezpečnosti námořní dopravy³⁹, které stanoví uzpůsobená opatření na ochranu oznamovatelů i zvláštní kanály pro oznamování. Tyto nástroje zahrnují rovněž ochranu pracovníků, kteří oznámí své vlastní neúmyslné chyby (tzv. „spravedlivé posuzování“), před odvetnými opatřeními. Stávající prvky ochrany oznamovatelů v těchto dvou oblastech je nezbytné doplnit a zajistit takovou ochranu k lepšímu prosazování bezpečnostních norem rovněž u ostatních druhů dopravy, konkrétně silniční a železniční dopravy.
- (10) Shromažďování důkazů, odhalování a řešení trestných činů proti životnímu prostředí a nezákonného jednání proti ochraně životního prostředí je i nadále problematické a je třeba je posílit, jak bylo uznáno ve sdělení Komise nazvaném „Opatření EU ke zlepšení dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a správy věcí veřejných v této oblasti“ ze dne 18. ledna 2018⁴⁰. Ačkoli v současnosti existují pravidla pro ochranu oznamovatelů pouze v jednom odvětvovém nástroji týkajícím se ochrany životního prostředí⁴¹, zavedení takovéto ochrany se jeví jako nezbytné k zajištění účinného prosazování *acquis* Unie v oblasti životního prostředí, jehož porušování může způsobit vážné poškození veřejného zájmu s možným efektem přelévání přes hranice států. To je důležité i v případech, kdy škody na životním prostředí mohou způsobit nebezpečné výrobky.
- (11) Obdobné úvahy opodstatňují zavedení ochrany oznamovatelů v návaznosti na stávající ustanovení a k zabránění porušování pravidel EU v oblasti potravinového řetězce, a zejména bezpečnosti potravin a krmiv a rovněž zdraví a dobrých životních podmínek zvířat. Různá unijní pravidla, která byla v těchto oblastech vypracována, jsou vzájemně propojena. Nařízení (ES) č. 178/2002⁴² stanoví obecné zásady a požadavky, na nichž jsou založena veškerá opatření Unie a členských států týkající se potravin a krmiv, přičemž je zvláštní pozornost věnována bezpečnosti potravin, aby byla v souvislosti s potravinami zajištěna vysoká úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, jakož i účinné fungování vnitřního trhu. Toto nařízení mimo jiné stanoví, že provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků nemohou odrazovat své zaměstnance a ostatní osoby od spolupráce s příslušnými orgány, lze-li tím předejít riziku spojenému s potravinami nebo toto riziko zmenšit či vyloučit. Normotvůrce Unie přijal obdobný přístup v oblasti „právního rámce pro zdraví zvířat“, a to

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních (Úř. věst. L 122, s. 18).

³⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/54/EU ze dne 20. listopadu 2013 o některých povinnostech států vlajky ohledně souladu s Úmluvou o práci na moři z roku 2006 a jejího prosazování (Úř. věst. L 329, s. 1), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/16/ES ze dne 23. dubna 2009 o státní přístavní inspekci (Úř. věst. L 131, s. 57).

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři (Úř. věst. L 178, s. 66).

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, s. 1).

prostřednictvím nařízení (EU) 2016/429, kterým se stanoví pravidla pro prevenci a tlumení nákaz zvířat, které se mohou přenášet na zvířata nebo na člověka⁴³.

- (12) Posílení ochrany oznamovatelů podpoří rovněž předcházení porušování pravidel Euratomu týkajících se jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem a odrazování od tohoto porušování a posílí prosazování stávajících ustanovení revidované směrnice o jaderné bezpečnosti⁴⁴, která se týká účinné kultury jaderné bezpečnosti, a zejména ustanovení čl. 8b odst. 2 písm. a), jež mimo jiné vyžaduje, aby příslušný regulační orgán zavedl systém řízení, ve kterém má jaderná bezpečnost požadovanou prioritu a který podporuje na všech pracovních a vedoucích úrovních možnost vyjadřovat se k účinnému provádění příslušných bezpečnostních zásad a postupů a včas hlásit bezpečnostní otázky.
- (13) Oznámení oznamovatelů mohou mít stejně tak klíčový význam při odhalování rizik pro veřejné zdraví a ochranu spotřebitelů vyplývajících z případů porušování pravidel Unie, které by jinak mohly zůstat skryty, a při předcházení těmto rizikům, jejich snižování nebo odstraňování. Zejména ochrana spotřebitele je úzce spojena s případy, kdy mohou nebezpečné výrobky způsobit spotřebitelům značnou újmu. Ochrana oznamovatelů by proto měla být zavedena ve vztahu k příslušným pravidlům Unie přijatým podle článků 114, 168 a 169 SFEU.
- (14) Ochrana soukromí a osobních údajů je další oblastí, v níž mají oznamovatelé privilegované postavení, pokud jde o zveřejnění porušení práva Unie, jež mohou vážně poškodit veřejný zájem. Podobné úvahy platí i pro porušení směrnice o bezpečnosti sítí a informačních systémů⁴⁵, která zavádí hlášení incidentů (včetně těch, jež neohrožují ochranu osobních údajů) a bezpečnostní požadavky vztahující se na subjekty, které poskytují základní služby v mnoha odvětvích (např. energetika, zdraví, doprava, bankovníctví atd.), a poskytovatele klíčových digitálních služeb (např. služby cloud computingu). Oznamování ze strany oznamovatelů v této oblasti je obzvláště cenné při předcházení bezpečnostním incidentům, jež by se nepříznivě dotkly klíčových hospodářských a sociálních činností a široce využívaných digitálních služeb. Pomáhá zajistit kontinuitu služeb, jež jsou nezbytné pro fungování vnitřního trhu a blaho společnosti.
- (15) Oznamování ze strany oznamovatelů je nezbytné k lepšímu odhalování případů porušování práva Unie v oblasti hospodářské soutěže a předcházení těmto případům. To slouží k ochraně účinného fungování trhů v Unii, zajišťuje rovné podmínky pro podniky a přínosy pro spotřebitele. Ochrana oznamovatelů zlepšuje prosazování práva Unie v oblasti hospodářské soutěže, včetně státních podpor. Co se týká pravidel hospodářské soutěže, které se vztahují na podniky, význam oznamování zasvěcenými osobami při odhalování případů porušení práva hospodářské soutěže již byl uznán v politice shovívavosti uplatňované v EU a rovněž při nedávném zavedení anonymního nástroje pro oznamovatele Evropskou komisí⁴⁶. Zavedení ochrany oznamovatelů na

⁴³ Úř. věst. L 84, s. 1.

⁴⁴ Směrnice Rady 2014/87/Euratom ze dne 8. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/71/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení (Úř. věst. L 219, 25.7.2014, s. 42–52).

⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii.

⁴⁶ Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (Úř. věst. C 298, 8.12.2006, s. 17); http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

úrovni členských států by zvýšilo schopnost Evropské komise i příslušných orgánů v členských státech odhalovat a ukončovat porušování práva Unie hospodářské soutěže. Co se týká státních podpor, oznamovatelé mohou hrát důležitou úlohu při oznamování protiprávně poskytnuté podpory a při informování o případech zneužití podpory na celostátní, regionální i místní úrovni.

- (16) Ochrana finančních zájmů Unie, která souvisí s bojem proti podvodům, korupci a jiným protiprávním činnostem poškozujícím využívání výdajů Unie, s výběrem příjmů Unie a s finančními prostředky nebo aktivy Unie, je hlavní oblastí, v níž je zapotřebí prosazování práva Unie posílit. Posílení ochrany finančních zájmů Unie zahrnuje rovněž plnění rozpočtu Unie v souvislosti s výdaji vynaloženými na základě Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Neexistence účinného prosazování v oblasti finančních zájmů Unie, včetně podvodů a korupce na vnitrostátní úrovni, má za následek snížení příjmů Unie a zneužití finančních prostředků EU, což může narušit veřejné investice a růst a oslabit důvěru občanů v opatření EU. Ochrana oznamovatelů je nezbytná, aby se usnadnilo odhalování příslušných podvodných a protiprávních činností, předcházení těmto činnostem a odrazování od nich.
- (17) Jednání, které porušuje pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, a mechanismy, jejichž cílem je získání daňové výhody a vyhýbání se právním povinností a které maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob, mají negativní dopad na řádné fungování vnitřního trhu. Mohou vést k nekalé daňové soutěži a rozsáhlým daňovým únikům, u společností narušovat rovné podmínky a pro členské státy i pro rozpočet Unie jako celek mít za následek ztrátu daňových příjmů. Ochrana oznamovatelů přispívá k nedávným iniciativám Komise, které mají zvýšit transparentnost a zlepšit výměnu informací v oblasti daní⁴⁷ a vytvořit v Unii spravedlivější prostředí, pokud jde o daň z příjmů právnických osob⁴⁸, aby se zvýšila účinnost členských států při určování mechanismů umožňujících vyhýbání se daňovým povinnostem a/nebo zneužívání, jež by mohly jinak zůstat neodhaleny, a pomůže odrazovat od těchto mechanismů.
- (18) Určité akty Unie, zejména v oblasti finančních služeb, jako je nařízení (EU) č. 596/2014 o zneužívání trhu⁴⁹ a prováděcí směrnice Komise 2015/2392, přijatá na základě zmíněného nařízení⁵⁰, již obsahují podrobná pravidla pro ochranu oznamovatelů. Tato směrnice by měla uvedené stávající právní předpisy Unie, včetně seznamu v části II přílohy, doplnit tak, aby byly tyto nástroje plně sladěny s jejími minimálními normami a aby současně zachovávaly případné zvláštnosti, které jsou v nich stanoveny a které jsou přizpůsobeny příslušným odvětvím. To má obzvláštní význam pro určení, které právní subjekty v oblasti finančních služeb, předcházení

⁴⁷ Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (v pozměněném znění).

⁴⁸ Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu (v pozměněném znění); návrh směrnice Rady o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob, COM/2016/0683 final – 2016/0336; návrh směrnice Rady o společném základu daně z příjmu právnických osob, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

⁴⁹ Úř. věst. L 173, s. 1.

⁵⁰ Prováděcí směrnice Komise (EU) 2015/2392 ze dne 17. prosince 2015 k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014, pokud jde o oznamování skutečných nebo možných porušení tohoto nařízení příslušným orgánům (Úř. věst. L 332, s. 126).

praní peněz a financování terorismu mají v současnosti povinnost zavést interní kanály pro oznamování.

- (19) Pokaždé, je-li přijat nový akt Unie, u něž je ochrana oznamovatelů důležitá a může přispět k účinnějšímu prosazování, je třeba uvážit, zda je nutné změnit přílohu této směrnice a zahrnout jej do její oblasti působnosti.
- (20) Touto směrnicí by neměla být dotčena ochrana, která je přiznána zaměstnancům v případě, že oznámí porušení pracovního práva Unie. Konkrétně v oblasti zdraví a ochrany bezpečnosti při práci již článek 11 rámcové směrnice 89/391/EHS vyžaduje, aby členské státy zajistily, že zaměstnancům ani jejich zástupcům nevzniknou žádné nevýhody kvůli jejich žádostem nebo návrhům, aby zaměstnavatelé přijali opatření k zmírnění rizik pro zaměstnance a/nebo k odstranění zdrojů nebezpečí. Zaměstnanci a jejich zástupci jsou oprávněni obracet se na příslušné vnitrostátní orgány, považují-li zaměstnavatelem přijatá opatření a použité prostředky za nedostatečné pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.
- (21) Touto směrnicí by neměla být dotčena ochrana vnitrostátních bezpečnostních a jiných utajovaných informací, jež mají být podle práva Unie nebo podle právních a správních předpisů platných v dotčeném členském státě z bezpečnostních důvodů chráněny před neoprávněným přístupem. Ustanoveními této směrnice by mimoto neměly být dotčeny povinnosti vyplývající z rozhodnutí Komise (EU, Euratom) 2015/444 ze dne 13. března 2015 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU nebo rozhodnutí Rady ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU.
- (22) Osoby, které oznámí informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, jež získaly v souvislosti se svou pracovní činností, využívají své právo na svobodu projevu. Právo na svobodu projevu zakotvené v článku 11 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a v článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) zahrnuje svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků.
- (23) Tato směrnice proto vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na svobodu projevu a ze zásad, které na tomto základě vypracovala Rada Evropy ve svém doporučení z roku 2014 o ochraně oznamovatelů⁵¹.
- (24) Osoby potřebují zvláštní právní ochranu, pokud oznámené informace získají prostřednictvím svých pracovních činností, a hrozí jim tudíž odvetná opatření v souvislosti s prací (například za porušení povinnosti zachovávat důvěrnost nebo loajalitu). Základním důvodem pro zajištění ochrany těchto osob je jejich ekonomická zranitelnost plynoucí ze vztahu k osobě, na níž jsou fakticky pracovně závislé. Neexistuje-li takováto nerovnováha sil v souvislosti s prací (např. v případě běžných stěžovatelů nebo nezúčastněných osob z řad občanů), není ochrana před odvetnými opatřeními nutná.
- (25) Účinné prosazování práva Unie vyžaduje, aby byla ochrana přiznána co nejširší možné škále kategorií osob, které bez ohledu na to, zda se jedná o občany EU, nebo státní příslušníky třetích zemí, mají vzhledem ke svým pracovním činnostem (nehledě na povahu těchto činností, ať už placených či neplacených) privilegovaný přístup k informacím o případech porušení, jejichž oznámení je ve veřejném zájmu, a které mohou být v případě jejich oznámení poškozeny odvetnými opatřeními. Členské státy by měly zajistit, aby byla potřeba ochrany stanovena s odkazem na všechny příslušné

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

okolnosti, a nikoli pouze s odkazem na povahu vztahu, za účelem zahrnutí celé škály osob, které jsou v širokém smyslu spojeny s organizací, v níž došlo k porušení.

- (26) Ochrana by se měla vztahovat především na osoby, které mají status „pracovníků“ ve smyslu článku 45 SFEU, jak jej vykládá Soudní dvůr Evropské unie⁵², tj. osoby, které po určitou dobu vykonávají pro jinou osobu pod jejím vedením činnosti, za které pobírají odměnu. Ochrana by měla být přiznána rovněž pracovníkům v nestandardním pracovním poměru, včetně pracovníků na částečný úvazek a pracovníků s pracovní smlouvou na dobu určitou, jakož i osobám, které uzavřely pracovní smlouvu nebo jsou v pracovněprávním vztahu s agenturou práce, což jsou druhy vztahů, u nichž lze často obtížně uplatňovat standardní ochranu před nespravedlivým zacházením.
- (27) Ochrana by se měla rozšířit i na další kategorie fyzických nebo právnických osob, které sice nejsou „pracovníky“ ve smyslu článku 45 SFEU, mohou však hrát klíčovou úlohu při odhalování případů porušení práva a v souvislosti se svými pracovními činnostmi se mohou z ekonomického hlediska nacházet ve zranitelné situaci. Například v oblastech, jako je bezpečnost výrobků, jsou dodavatelé mnohem blíže zdroji možných nekalých a nedovolených praktik v oblasti výroby, dovozu či distribuce nebezpečných výrobků; při vynakládání finančních prostředků Unie mají poradci poskytující své služby privilegované postavení, pokud jde o upozornění na případy porušení, jichž jsou svědky. Tyto kategorie osob, včetně osob samostatně výdělečně činných, které poskytují služby, osob ve svobodném povolání, zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů, jsou obvykle postiženy odvetnými opatřeními ve formě předčasného ukončení nebo zrušení smluv o poskytování služeb, licence nebo povolení, ztráty obchodních příležitostí, ztráty příjmů, nátlaku, zastrasování nebo obtěžování, zařazení na černou listinu / bojkotování podniku nebo poškození jejich dobré pověsti. Odvetnými opatřeními mohou být poškozeni i akcionáři a osoby v řídicích orgánech, například z finančního hlediska nebo ve formě zastrasování či obtěžování, zařazení na černou listinu nebo poškození jejich dobré pověsti. Ochrana by měla být přiznána také uchazečům o zaměstnání nebo zájemcům o poskytování služeb určité organizaci, kteří získali informace o porušení práva během přijímacího řízení nebo v jiné fázi předmluvních jednání a kteří mohou být poškozeni odvetnými opatřeními například ve formě negativních pracovních referencí nebo zařazení na černou listinu / bojkotování podniku.
- (28) Účinná ochrana oznamovatelů znamená ochranu i dalších kategorií osob, které sice nejsou ekonomicky závislé na svých pracovních činnostech, ale mohou být za odhalení porušování předpisů poškozeny odvetnými opatřeními. Odvetnými opatřeními proti dobrovolníkům nebo neplaceným stážistům může být ukončení využívání jejich služeb nebo poskytnutí negativních referencí pro budoucí zaměstnavatele či jiné poškození jejich dobré pověsti.
- (29) Účinné odhalování vážného poškození veřejného zájmu a předcházení takovému poškození vyžaduje, aby se oznámené informace, které jsou způsobilé pro ochranu, týkaly nejen protiprávních činností, nýbrž také zneužití práva, konkrétně jednání či opomenutí, jež se z formálního hlediska nejeví jako protiprávní, máří však předmět nebo účel práva.

⁵²

Rozsudky ze dne 3. července 1986 ve věci Lawrie-Blum, 66/85; 14. října 2010 ve věci Union Syndicale Solidaires Isère, C-428/09; 9. července 2015 ve věci Balkaya, C-229/14; 4. prosince 2014 ve věci FNV Kunsten, C-413/13 a 17. listopadu 2016 ve věci Ruhrlandklinik, C-216/15.

- (30) Účinné předcházení případům porušení práva Unie vyžaduje, aby byla ochrana přiznána i osobám, které poskytnou informace o možných případech porušení, jež dosud nenastaly, je však pravděpodobné, že k nim dojde. Z týchž důvodů je ochrana odůvodněná také u osob, které neposkytnou skutečné důkazy, nýbrž předloží odůvodněné obavy či podezření. Ochrana by se současně neměla vztahovat na oznámení informací, které již jsou veřejně přístupné, nebo na nepodložené zvěsti a zprávy z doslechu.
- (31) Odvetná opatření vyjadřují úzký (příčina a následek) vztah, který musí existovat mezi oznámením a nepříznivým zacházením s oznamující osobou, a to přímo či nepřímo, aby tato osoba mohla požívat právní ochrany. Účinná ochrana oznamujících osob jako způsob posílení prosazování práva Unie vyžaduje širokou definici odvetných opatření, jež zahrnuje jakékoli jednání či opomenutí, k němuž dojde v pracovním kontextu a které těmto osobám působí újmu.
- (32) Ochrana před odvetnými opatřeními jako způsob zaručení svobody projevu a svobody sdělovacích prostředků by měla být poskytnuta osobám, které oznámí informace o jednání či opomenutí v rámci organizace (interní oznamování) nebo externímu orgánu (externí oznamování), i osobám, které tyto informace veřejně zpřístupní (například přímo veřejnosti prostřednictvím internetových platforem nebo sociálních médií či sdělovacím prostředkům, voleným úředním osobám, organizacím občanské společnosti, odborovým svazům či profesním/obchodním organizacím).
- (33) Oznamovatelé jsou důležitým zdrojem zejména pro investigativní novináře. Zajištění účinné ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními zvyšuje právní jistotu (potenciálních) oznamovatelů, a tím podporuje a usnadňuje rovněž whistleblowing pro sdělovací prostředky. V tomto ohledu má ochrana oznamovatelů jako zdrojů pro novináře zásadní význam pro zajištění funkce „hlídacího psa“, kterou investigativní žurnalistika plní v demokratických společnostech.
- (34) Je na členských státech, aby určily orgány příslušné k přijímání oznámení o porušení, která spadají do oblasti působnosti této směrnice, a přijetí vhodných následných opatření. Může se jednat o regulační orgány nebo orgány dohledu v dotčených oblastech, donucovací orgány, protikorupční orgány a veřejné ochránce práv. Orgány určené jako příslušné mají potřebné kapacity a pravomoci pro posouzení správnosti tvrzení uvedených v oznámení a řešení oznámených porušení, včetně zahájení vyšetřování, stíhání nebo přijetí opatření k zpětnému získání finančních prostředků či jiných vhodných nápravných opatření v souladu s jejich pověřením.
- (35) Právo Unie ve zvláštních oblastech, jako je zneužívání trhu⁵³, civilní letectví⁵⁴ nebo bezpečnost činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři⁵⁵, již stanoví zavedení interních a externích kanálů pro oznamování. Povinnosti týkající se zavedení takovýchto kanálů, které jsou uloženy v této směrnici, by měly být pokud možno založeny na stávajících kanálech stanovených v konkrétních aktech Unie.
- (36) Některé instituce a jiné subjekty Unie, například Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA), Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA) a Evropská agentura pro léčivé přípravky

⁵³ Citováno výše.

⁵⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních, Úř. věst. L 122, s. 18.

⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES.

(EMA), zavedly externí kanály a postupy pro přijímání oznámení o porušeních spadajících do oblasti působnosti této směrnice, jež zajišťují především utajení totožnosti oznamujících osob. Touto směrnicí nejsou takovéto externí kanály pro oznamování a postupy, pokud existují, dotčeny, je však zajištěno, aby osoby podávající oznámení těmto institucím nebo jiným subjektům Unie mohly v rámci celé Unie využít společné minimální normy ochrany.

- (37) Pro účinné odhalování porušování práva Unie a předcházení takovému porušování má zásadní význam to, aby se příslušné informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejbližší, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci k zjednání nápravy. To vyžaduje, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly vhodné interní postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na tato oznámení.
- (38) Co se týká právních subjektů v soukromém sektoru, povinnost zavést interní kanály je úměrná jejich velikosti a úrovni rizika, jež jejich činnosti představují pro veřejný zájem. Na střední a velké subjekty by se měla vztahovat bez ohledu na povahu jejich činností, a to na základě jejich povinnosti vybírat DPH. Malé podniky a mikropodniky, jak jsou vymezeny v článku 2 přílohy doporučení Komise ze dne 6. května 2003, v pozměněném znění⁵⁶, by měly být od povinnosti zavést interní kanály obecně osvobozeny. Na základě náležitého posouzení rizik však mohou členské státy vyžadovat, aby malé podniky zavedly v určitých případech interní kanály pro oznamování (např. kvůli značným rizikům, jež mohou vyplývat z jejich činností).
- (39) Osvobození malých podniků a mikropodniků od povinnosti zavést interní kanály pro oznamování by se nemělo vztahovat na soukromé podniky, které působí v oblasti finančních služeb. Tyto podniky by měly mít i nadále povinnost zavést interní kanály pro oznamování v souladu se stávajícími povinnostmi, jež jsou stanoveny v *acquis* Unie v oblasti finančních služeb.
- (40) Mělo by být zřejmé, že v případě soukromých právních subjektů, které neposkytují interní kanály pro oznamování, by měly mít oznamující osoby možnost podat oznámení externě přímo příslušným orgánům a že by tyto osoby měly požívat ochrany před odvetnými opatřeními, jež jsou uvedena v této směrnici.
- (41) Aby bylo zajištěno zejména dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek ve veřejném sektoru, měla by se povinnost zavést interní kanály pro oznamování vztahovat na všechny veřejné právní subjekty na místní, regionální a celostátní úrovni, přičemž by měla být úměrná jejich velikosti. Nejsou-li v malých veřejných subjektech interní kanály zajištěny, měly by členské státy stanovit interní oznamování v rámci vyšší úrovně správy (tj. na regionální nebo ústřední úrovni).
- (42) Za předpokladu, že je zajištěno utajení totožnosti oznamující osoby, je na každém jednotlivém soukromém a veřejném právním subjektu, aby stanovil druh kanálů pro oznamování, které budou zřízeny, například osobně, poštou, prostřednictvím fyzické schránky (schránek) pro podávání stížností, telefonní horké linky nebo prostřednictvím on-line platformy (intranet nebo internet). Kanály pro oznamování by však neměly být omezeny na nástroje, jako je osobní oznamování nebo schránka (schránky) pro podávání stížností, které nezaručují utajení totožnosti oznamující osoby.

⁵⁶ Doporučení Komise ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků (Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 36).

- (43) K přijímání oznámení jménem soukromých a veřejných subjektů mohou být oprávněny rovněž třetí osoby, pokud poskytují náležitě záruky týkající se dodržování nezávislosti, důvěrnosti, ochrany údajů a tajemství. Může se jednat o externí poskytovatele platformy pro oznamování, externího poradce nebo auditory či zástupce odborových svazů.
- (44) Postupy pro interní oznamování by měly soukromým právním subjektům umožňovat zcela důvěrné přijímání a prošetření oznámení zaměstnanců subjektu a jeho dceřiných společností nebo přidružených podniků (skupiny), avšak v možném rozsahu i veškerých zástupců a dodavatelů skupiny a jakýchkoli osob, které získají informace prostřednictvím svých pracovních činností v souvislosti s daným subjektem a skupinou.
- (45) Nejvhodnější osoby nebo odbory v rámci soukromého právního subjektu, jež by měly být určeny jako příslušné pro přijímání oznámení a následná opatření, závisí na struktuře subjektu, jejich funkce by však měla každopádně zajišťovat neexistenci střetu zájmů a nezávislost. V menších subjektech se může jednat o dvojí funkci, kterou zastává pracovník společnosti, jenž má vhodné předpoklady pro podávání zpráv přímo vedoucímu organizace, jako je vedoucí oddělení dodržování předpisů nebo lidských zdrojů, právník nebo osoba pověřená ochranou údajů, finanční ředitel, hlavní auditor nebo člen výkonného orgánu.
- (46) V rámci interního oznamování má kvalita a transparentnost poskytnutých informací o dalším postupu v návaznosti na oznámení zásadní význam pro vybudování důvěry v účinnost celkového systému ochrany oznamovatelů a snižuje pravděpodobnost dalších zbytečných oznámení či zveřejnění. Oznamující osoba by měla být v přiměřené lhůtě informována o plánovaných či přijatých opatřeních v návaznosti na oznámení (např. uzavření kvůli nedostatku důkazu či z jiných důvodů, zahájení interního šetření a případně jeho zjištění a/nebo opatření, která byla přijata k řešení předloženého problému, postoupení příslušnému orgánu za účelem dalšího šetření), pokud tyto informace neohrozí šetření či vyšetřování nebo se nedotknou práv dotčené osoby. Tato přiměřená lhůta by neměla přesahovat celkem tři měsíce. Není-li o vhodných následných opatřeních dosud rozhodnuto, měla by být oznamující osoba vyrozuměna a informována o tom, kdy lze očekávat další zpětnou vazbu.
- (47) Osoby, které zvažují oznámení porušení práva Unie, by měly mít možnost přijmout informované rozhodnutí ohledně toho, zda, jak a kdy oznámení podají. Soukromé a veřejné subjekty, které zavedly postupy pro interní oznamování, musí o těchto postupech, jakož i o postupech pro externí oznamování příslušným orgánům poskytnout informace. Tyto informace musí být snadno srozumitelné a snadno přístupné, v možném rozsahu i jiným osobám kromě zaměstnanců, které přicházejí do styku se subjektem prostřednictvím svých pracovních činností, jako jsou poskytovatelé služeb, distributoři, dodavatelé a obchodní partneři. Tyto informace mohou být například vyvěšeny na viditelném místě, k němuž mají všechny zmíněné osoby přístup, a na internetových stránkách subjektu a mohou být zařazeny rovněž v kurzech a vzdělávání týkajících se etiky a bezúhonnosti.
- (48) Účinné odhalování případů porušování práva Unie a předcházení těmto případům vyžaduje zajištění toho, aby mohli potenciální oznamovatelé snadno a zcela důvěrně sdělit informace, které mají k dispozici, dotčeným příslušným orgánům, jež mohou problém prošetřit a případně zjednat nápravu.
- (49) Nedostatečná důvěra v užitečnost oznamování je jedním z hlavních faktorů, které potenciální oznamovatele odrazují. To odůvodňuje uložení jednoznačné povinnosti

příslušným orgánům, aby na základě obdržených oznámení jednali s řádnou péčí a aby v přiměřené lhůtě poskytli oznamujícím osobám zpětnou vazbu ohledně plánovaných či přijatých opatření v návaznosti na oznámení (např. uzavření kvůli nedostatku důkazů či z jiných důvodů, zahájení šetření a případně jeho zjištění a/nebo opatření, která byla přijata k řešení předloženého problému; postoupení jinému orgánu, který je příslušný k přijetí následných opatření), pokud tyto informace neohrozí vyšetřování ani se nedotknou práv dotčených osob.

- (50) K přijetí následných opatření a k poskytnutí zpětné vazby by mělo dojít v přiměřené lhůtě; to je odůvodněno potřebou rychle vyřešit problém, který může být předmětem oznámení, a rovněž zabránit zbytečnému zveřejnění. Tato lhůta by neměla přesahovat tři měsíce, může se však prodloužit na šest měsíců, je-li to nezbytné kvůli zvláštním okolnostem daného případu, zejména povaze a složitosti předmětu oznámení, jež může vyžadovat zdlouhavé šetření.
- (51) Stanoví-li tak vnitrostátní právo nebo právo Unie, měly by příslušné orgány postoupit případy nebo relevantní informace příslušným institucím nebo jiným subjektům Unie, včetně – pro účely této směrnice – Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a Úřadu evropského veřejného žalobce, aniž by tím byla dotčena možnost oznamující osoby obrátit se přímo na tyto instituce nebo jiné subjekty Unie.
- (52) Aby byla možná účinná komunikace s určenými pracovníky, je nutné, aby příslušné orgány zavedly a používaly zvláštní kanály, které jsou oddělené od jejich běžných veřejných systémů pro podávání stížností a které by měly být uživatelsky přívětivé a umožňovat písemné i ústní podání, a to elektronickými i jinými prostředky.
- (53) Bude nutné určit konkrétní pracovníky příslušných orgánů, kteří jsou odborně vyškoleni mimo jiné o použitelných pravidlech pro ochranu údajů a kteří budou vyřizovat oznámení a zajišťovat komunikaci s oznamující osobou, jakož i přijímat v reakci na oznámení vhodná následná opatření.
- (54) Osoby, které mají v úmyslu podat oznámení, by měly mít možnost přijmout informované rozhodnutí ohledně toho, zda, jak a kdy oznámení podají. Příslušné orgány by proto měly zveřejnit informace o dostupných kanálech pro oznamování u příslušných orgánů, o použitelných postupech a o určených pracovnících v těchto orgánech a zajistit, aby byly tyto informace snadno přístupné. Veškeré informace ohledně oznámení by měly být transparentní, snadno srozumitelné a spolehlivé, aby podporovaly oznamování a neodrazovaly od něj.
- (55) Členské státy by měly zajistit, aby příslušné orgány zavedly náležité postupy ochrany při zpracovávání oznámení o porušení a pro ochranu osobních údajů osob, jichž se oznámení týká. Tyto postupy by měly zajistit, aby ve všech fázích postupu byla chráněna totožnost každé oznamující osoby, dotčené osoby a případně třetích osob uvedených ve zprávě (např. svědků nebo kolegů). V nezbytných případech a v přiměřeném rozsahu není touto povinností dotčena povinnost zveřejnit informace, pokud to vyžadují právní předpisy Unie nebo členských států, pod podmínkou vhodných ochranných opatření podle těchto právních předpisů, včetně případů vyšetřování nebo soudních řízení nebo za účelem ochrany svobod jiných osob, včetně práva dotčené osoby na obhajobu.
- (56) Je nutné, aby určení pracovníci příslušného orgánu a jiní jeho pracovníci, kteří získají přístup k informacím poskytnutým příslušnému orgánu oznamující osobou, dodržovali povinnost zachovávat profesní tajemství a důvěrnost při předávání údajů jak uvnitř, tak vně příslušného orgánu, včetně případů, kdy příslušný orgán v souvislosti

s oznámením o porušení zahájí vyšetřování nebo šetření nebo navazující donucovací činnosti.

- (57) Členské státy by měly zajistit náležitě vedení záznamů o všech oznámeních o porušení a dohledatelnost každého oznámení v rámci příslušného orgánu, jakož i to, aby informace získané prostřednictvím oznámení mohly být tam, kde je to vhodné, použity jako důkazy při donucovacích opatřeních.
- (58) Ochrana osobních údajů oznamující a dotčené osoby je zásadní podmínkou, aby se zabránilo nespravedlivému zacházení či poškození dobré pověsti v důsledku zpřístupnění osobních údajů, zejména údajů odhalujících totožnost dotčené osoby. V souladu s požadavky nařízení (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“) by příslušné orgány měly zavést odpovídající postupy pro ochranu údajů, zaměřené zejména na ochranu oznamující osoby, dotčené osoby a případné třetí osoby uvedené v oznámení, jež by měly zahrnovat bezpečný systém v rámci příslušného orgánu s přístupovými právy omezenými pouze na oprávněné pracovníky.
- (59) Pravidelný přezkum postupů příslušných orgánů a výměna osvědčených postupů mezi nimi by měly zaručit, že tyto postupy jsou přiměřené, a slouží tudíž svému účelu.
- (60) Aby mohly oznamující osoby využít ochrany, měly by se vzhledem k okolnostem a informacím, které mají k dispozici v době oznámení, důvodně domnívat, že jimi oznamované záležitosti jsou pravdivé. Tato důvodná domněnka by se měla předpokládat, není-li prokázán opak. Jedná se o nezbytné ochranné opatření před zlovolnými a neopodstatněnými či zneužívajícími oznámeními, jež zajišťuje, aby osobám, které úmyslně a vědomě oznámí nesprávné či zavádějící informace, nebyla ochrana poskytnuta. Současně zajišťuje, aby nedošlo k zbavení ochrany v případě, že oznamující osoba podala nepravdivé oznámení s poctivým úmyslem. Stejně tak by oznamující osoby měly mít nárok na ochranu podle této směrnice v případě, měly-li oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace spadají do její oblasti působnosti.
- (61) Tento požadavek na stupňovité použití kanálů pro oznamování je nezbytný, aby bylo zajištěno, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem, a aby se předešlo neoprávněnému poškození dobré pověsti kvůli zveřejnění. Současně jsou nezbytné určité výjimky z tohoto použití, jež oznamující osobě umožňují zvolit nejvhodnější kanál podle konkrétních okolností daného případu. Mimoto je nutné chránit zveřejnění s přihlédnutím k demokratickým zásadám, jako je odpovědnost, a základním právům, jako je svoboda projevu a svoboda sdělovacích prostředků, přičemž je současně zajištěna rovnováha mezi zájmem zaměstnavatelů, pokud jde o řízení jejich organizace a ochranu jejich zájmů, a zájmem veřejnosti týkajícím se ochrany před újmou, a to v souladu s kritérii stanovenými v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva⁵⁷.
- (62) Oznamující osoby by měly zpravidla využít nejprve interní kanály, které mají k dispozici, a podat oznámení svému zaměstnavateli. Může se však stát, že interní kanály neexistují (v případě subjektů, na něž se nevztahuje povinnost zřídit takovéto

⁵⁷

Jedním z kritérií při určování, zda odvetná opatření proti oznamovatelům, kteří zveřejní informace, kolidují se svobodou projevu způsobem, který není v demokratické společnosti nezbytný, je to, zda mají osoby, které informace zveřejnily, k dispozici alternativní kanály pro podání oznámení; viz např. rozsudek ve věci Guja v. Moldavsko, stížnost č. 14277/04, Sbirka rozsudků a rozhodnutí 2008.

kanály podle této směrnice nebo použitelných vnitrostátních právních předpisů), nebo jejich použití není povinné (což může platit pro osoby, které nejsou v pracovním poměru), nebo tyto kanály byly použity, nefungují však řádně (oznámení nebylo například vyřízeno s řádnou péčí nebo v přiměřené lhůtě, nebo navzdory pozitivním výsledkům šetření nebyla přijata žádná opatření zabývající se porušením práva).

- (63) V jiných případech nelze přiměřeně očekávat, že interní kanály budou fungovat řádně, mají-li například oznamující osoby oprávněné důvody domnívat se, že by v souvislosti s oznámením byly postiženy odvetnými opatřeními; že by nebyla utajena jejich totožnost; že se na porušení podílela osoba mající v pracovním kontextu konečnou odpovědnost; že by porušení mohlo být utajeno; že by mohly být zatajeny nebo zničeny důkazy; že by účinnost vyšetřovacích úkonů příslušných orgánů mohla být ohrožena nebo že je zapotřebí bezodkladné opatření (např. kvůli bezprostřednímu riziku vážného a konkrétního ohrožení života, zdraví a bezpečnosti osob nebo nebezpečí pro životní prostředí). Ve všech těchto případech jsou osoby podávající oznámení externě příslušným orgánům a případně institucím nebo jiným subjektům Unie chráněny. Ochrana je mimoto přiznána rovněž v případech, kdy právní předpisy Unie umožňují, aby oznamující osoba podala oznámení přímo příslušným vnitrostátním orgánům či institucím nebo jiným subjektům Unie, například v souvislosti s podvody týkajícími se rozpočtu Unie, předcházením praní peněz a financování terorismu a jejich odhalováním nebo v oblasti finančních služeb.
- (64) Osoby, které zveřejní informace přímo, by měly být rovněž nárok na ochranu v případech, kdy není porušení řešeno (nebylo například náležitě posouzeno nebo prošetřeno nebo nebyla přijata žádná nápravná opatření) navzdory internímu a/nebo externímu oznámení podle stupňovitěho použití dostupných kanálů; nebo v případech, kdy oznamující osoby mají oprávněné důvody domnívat se, že mezi subjektem, který se porušení dopustil, a příslušným orgánem existuje tajná dohoda, že důkazy mohou být zatajeny nebo zničeny nebo že by mohla být ohrožena účinnost vyšetřovacích úkonů příslušných orgánů; nebo v případech bezprostředního a zjevného ohrožení veřejného zájmu nebo tehdy, hrozí-li nenapravitelná újma, mimo jiné včetně zásahu do tělesné integrity.
- (65) Oznamující osoby by měly být chráněny před jakoukoli formou odvetných opatření, přímých či nepřímých, která přijal jejich zaměstnavatel nebo zákazník / příjemce služeb a osoby, které pro tyto osoby pracují či jednají jejich jménem, včetně spolupracovníků a vedoucích pracovníků v téže organizaci nebo v jiných organizacích, s nimiž je oznamující osoba v kontaktu v rámci svých pracovních činností, je-li odvetné opatření dotčenou osobou doporučeno či tolerováno. Ochrana by měla být poskytnuta nejen před odvetnými opatřeními, která jsou přijata vůči oznamující osobě samotné, nýbrž také před odvetnými opatřeními, která mohou být přijata vůči právnímu subjektu, který tato osoba zastupuje, jako je neposkytnutí služeb, zařazení na černou listinu nebo bojkotování podniku. K nepřímým odvetným opatřením patří také kroky podniknuté proti příbuzným oznamující osoby, kteří jsou v pracovním kontextu také ve spojení se zaměstnavatelem oznamovatele či zákazníkem / příjemcem služeb, a proti zástupcům zaměstnanců, kteří oznamující osobu podpořili.
- (66) Není-li odvetným opatřením zabráněno a nejsou-li potrestána, odrazuje to potenciální oznamovatele. Jednoznačný zákaz odvetných opatření v právu má důležitý odrazující účinek, jenž je dále posílen ustanoveními o osobní odpovědnosti a sankcích uložených subjektům, které odvetná opatření přijmou.

- (67) Potenciální oznamovatelé, kteří si nejsou jisti tím, jak oznámení podat nebo zda budou chráněni, mohou být nakonec od oznámení odrazeni. Členské státy by měly zajistit, aby byly příslušné informace poskytovány uživatelsky přívětivým způsobem a aby byly snadno přístupné široké veřejnosti. Mělo by být dostupné individuální, nestranné a důvěrné poradenství, které je poskytováno bezplatně, například ohledně toho, zda se na dotyčné informace vztahují použitelná pravidla pro ochranu oznamovatelů, který kanál pro oznamování lze nejlépe využít a jaké alternativní postupy jsou k dispozici v případě, že se na informace použitelná pravidla nevztahují („odkazy na další zdroje“). Přístup k tomuto poradenství může pomoci zajistit, aby byla oznámení podávána prostřednictvím vhodných kanálů a odpovědně a aby byly případy porušení a protiprávního jednání odhaleny včas nebo aby jim bylo dokonce zabráněno.
- (68) Podle určitých vnitrostátních rámců a v určitých případech mohou oznamující osoby postižené odvetnými opatřeními využít formy potvrzení skutečnosti, že splňují podmínky použitelných pravidel. Bez ohledu na tyto možnosti by měly mít účinný přístup k soudnímu přezkumu, kdy je na soudech, aby na základě všech konkrétních okolností daného případu rozhodly, zda tyto osoby splňují podmínky použitelných pravidel.
- (69) Nemělo by být možné, aby bylo od práv a povinností stanovených touto směrnicí upuštěno na základě smluvních ujednání. Právní nebo smluvní povinnosti osob, jako jsou doložky o loajalitě ve smlouvách nebo dohody o mlčenlivosti / zachování důvěrnosti, nelze využít k tomu, aby bylo pracovníkům zabráněno v oznámení, k odepření ochrany nebo k jejich potrestání za to, že tak učinili. Touto směrnicí by současně neměla být dotčena ochrana právní a jiné profesní povinnosti zachovávat mlčenlivost podle vnitrostátního práva.
- (70) Odvetná opatření budou pravděpodobně vysvětlena jako opodstatněná z jiných důvodů, než je oznámení, a pro oznamující osoby může být velmi obtížné prokázat souvislost mezi oznámením a odvetnými opatřeními, přičemž subjekty, které odvetná opatření přijmou, mohou mít větší moc a prostředky k doložení a odůvodnění přijatých opatření. Jakmile proto oznamující osoba *prima facie* prokáže, že podala oznámení nebo zveřejnila informace v souladu s touto směrnicí a utrpěla újmu, mělo by se důkazní břemeno přesunout na osobu, která přijala škodlivé opatření a která by měla poté prokázat, že její opatření nijak nesouviselo s oznámením či zveřejněním.
- (71) Kromě výslovného zákazu odvetných opatření stanoveného v právních předpisech je důležité, aby měly oznamující osoby, které jsou postiženy odvetnými opatřeními, přístup k právním prostředkům nápravy. Vhodný právní prostředek nápravy bude v každém případě určovat druh utrpěných odvetných opatření. Může mít podobu žalob, jejichž cílem je návrat na pracovní místo (např. v případě propuštění, přeložení nebo přeložení na nižší pozici, nebo neposkytnutí vzdělávání či nepovýšení) nebo obnovení zrušeného povolení, licence či smlouvy; náhrada skutečných a budoucích finančních ztrát (např. ušlá mzda, avšak rovněž ztráta příjmů v budoucnu, náklady spojené se změnou povolání); náhrada za jiné ekonomické škody, jako jsou výdaje na právní ochranu a náklady na lékařské ošetření, a za nehmotnou újmu (bolest a utrpení).
- (72) Druhy právních opatření se mohou mezi jednotlivými právními řády lišit, měly by však zajistit pokud možno úplnou a účinnou nápravu. Nápravná opatření by neměla potenciální budoucí oznamovatele odrazovat. Například možnost odškodnění jako alternativa návratu na pracovní místo v případě propuštění může vést k systematické praxi zejména u větších organizací, tudíž mít na budoucí oznamovatele odrazující účinek.

- (73) Pro oznamující osoby mají obzvláštní význam předběžná opatření do ukončení soudního řízení, jež může být zdlouhavé. Předběžné opatření může být nezbytné zejména k ukončení hrozeb, pokusů o odvetu nebo pokračujících odvetných opatření, jako je obtěžování na pracovišti, nebo k zabránění formám odvetných opatření, jako je propuštění, jejichž zrušení může být po uplynutí dlouhé doby obtížné a která mohou jednotlivce finančně zničit, což je vyhlídka, která může potenciální oznamovatele vážně odrazovat.
- (74) Významný odrazující prostředek s ohledem na oznamování mohou představovat rovněž opatření přijatá proti oznamujícím osobám mimo pracovní kontext, například v rámci soudních řízení ve věci pomluvy, porušení autorského práva, obchodního tajemství, důvěrnosti a ochrany osobních údajů. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/943⁵⁸ vyjímá oznamující osoby z občanskoprávních prostředků ochrany, postupů a prostředků nápravy, které stanoví, v případě údajného získání, využití nebo zpřístupnění obchodního tajemství v zájmu odhalení pochybení, protiprávního jednání nebo protiprávní činnosti, pokud žalovaný jednal za účelem ochrany obecného veřejného zájmu. Rovněž v ostatních řízeních by se oznamující osoby měly mít možnost při své obhajobě dovolávat skutečnosti, že oznámení nebo zveřejnění učinily v souladu s touto směrnicí. V těchto případech by osoba podávající návrh na zahájení řízení měla nést důkazní břemeno, pokud jde o prokázání záměru oznamující osoby porušit právo.
- (75) Značné náklady mohou pro oznamující osoby, které soudně napadnou odvetná opatření, jež byla vůči nim přijata, představovat příslušné právní poplatky. Ačkoliv na konci řízení mohou získat tyto poplatky zpět, nemusí být schopné je uhradit předem, zejména tehdy, jsou-li nezaměstnané nebo zařazené na černou listinu. Pomoc v trestním řízení, zejména v souladu s ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1919⁵⁹, a obecněji podpora osob, u nichž existuje vážná finanční potřeba, může mít v určitých případech zásadní význam pro účinné prosazování jejich práv na ochranu.
- (76) Práva dotčené osoby by měla být chráněna, aby se zabránilo poškození její dobré pověsti či jiným nepříznivým důsledkům. V každé fázi postupu na základě oznámení by mělo být mimoto plně respektováno právo dotčené osoby na obhajobu a na přístup k právní ochraně v souladu s články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie. Členské státy by měly zajistit právo dotčené osoby na obhajobu, včetně práva na přístup ke spisu, práva být vyslechnut a práva využít účinný opravný prostředek proti rozhodnutí týkajícímu se této osoby podle použitelných postupů stanovených vnitrostátními právními předpisy v rámci vyšetřování nebo následných soudních řízení.
- (77) U každé osoby, která v důsledku oznámení či zveřejnění nepřesných nebo zavádějících informací utrpí přímo či nepřímo újmu, by měla být zachována ochrana a prostředky nápravy, které jsou dostupné podle pravidel obecného práva. Pokud bylo takovéto nepřesné nebo zavádějící oznámení nebo zveřejnění učiněno záměrně a vědomě, měla by mít dotčená osoba nárok na náhradu škody v souladu s vnitrostátním právem.

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/943 ze dne 8. června 2016 o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním (Úř. věst. L 157, 15.6.2016, s. 1).

⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1919 ze dne 26. října 2016 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu (Úř. věst. L 297 4.11.2016, s. 1).

- (78) Aby byla zajištěna účinnost pravidel pro ochranu oznamovatelů, jsou nezbytné sankce. Sankce proti osobám, které vůči oznamujícím osobám přijmou odvetná či jiná negativní opatření, mohou od těchto opatření odrazovat. Sankce uložené osobám, které učiní oznámení nebo zveřejnění, s ohledem na něž bylo prokázáno, že jsou vědomě nepravdivé, jsou nezbytné k odrazování od dalšího zlovolného oznamování a k zachování věrohodnosti systému. Přiměřenost těchto sankcí by měla zajistit, aby neměly na potenciální oznamovatele odrazující účinek.
- (79) Veškeré zpracování osobních údajů prováděné podle této směrnice, včetně výměny nebo předávání osobních údajů příslušnými orgány, by mělo být v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 a se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 a jakákoli výměna nebo předávání informací příslušnými orgány na úrovni Unie by měly být v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001⁶⁰. Obzvláštní pozornost je třeba věnovat zásadám týkajícím se zpracovávání osobních údajů, které jsou stanoveny v článku 5 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, článku 4 směrnice (EU) 2016/680 a článku 4 nařízení (ES) č. 45/2001, a zásadě záměrné a standardní ochrany osobních údajů stanovené v článku 25 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, článku 20 směrnice (EU) 2016/680 a článku XX nařízení (EU) 2018/XX, kterým se zrušuje nařízení č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES.
- (80) Tato směrnice zavádí minimální normy a členské státy by měly mít pravomoc zavést nebo zachovat příznivější ustanovení vztahující se na oznamující osobu, pokud tato ustanovení nekolidují s opatřeními na ochranu dotčených osob.
- (81) V souladu s čl. 26 odst. 2 SFEU musí vnitřní trh zahrnovat prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný a bezpečný pohyb služeb a zboží. Vnitřní trh by měl občanům Unie poskytovat přidanou hodnotu ve formě vyšší kvality a bezpečnosti zboží a služeb, zajištění vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví a životního prostředí, jakož i volného pohybu osobních údajů. Vhodným právním základem pro přijetí opatření nezbytných k vytvoření a fungování vnitřního trhu je proto článek 114 SFEU. Kromě článku 114 SFEU by tato směrnice měla mít další konkrétní právní základy, aby zahrnovala oblasti, které jsou založeny na člancích 16, 33, 43, 50, čl. 53 odst. 1, člancích 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 a 207 SFEU a článku 31 Smlouvy o Euratomu, pokud jde o přijímání opatření Unie. Jelikož tato směrnice má rovněž lépe chránit finanční zájmy Unie, měl by být jako právní základ začleněn i čl. 325 odst. 4 SFEU.
- (82) Věcná působnost této směrnice je založena na určení oblastí, v nichž se zavedení ochrany oznamovatelů jeví vzhledem k důkazům, jež jsou v současnosti dostupné, jako opodstatněné a nezbytné. Tato věcná působnost může být rozšířena na další oblasti nebo akty Unie, pokud se to ukáže jako nezbytné k posílení jejich prosazování na základě důkazů, jež se mohou objevit v budoucnu, nebo na základě hodnocení způsobu fungování této směrnice.
- (83) Při každém přijímání následných právních předpisů, které jsou relevantní pro tuto směrnici, by mělo být v těchto předpisech případně uvedeno, že se použije tato směrnice. Bude-li to nutné, měly by se článek 1 a příloha pozměnit.

⁶⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1).

- (84) Cíle této směrnice, konkrétně posílení prosazování v určitých oblastech politiky a v případě aktů, kdy porušení práva Unie může vážně poškodit veřejný zájem, prostřednictvím účinné ochrany oznamovatelů, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy jednajícími samostatně nebo nekoordinovaně, ale spíše jich může být lépe dosaženo opatřením Unie, které stanoví minimální normy pro harmonizaci ochrany oznamovatelů. Pouze opatření Unie může mimoto zajistit soudržnost a sladit stávající pravidla Unie týkající se ochrany oznamovatelů. Unie tudíž může přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.
- (85) Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Tato směrnice musí být proto provedena v souladu s těmito právy a zásadami. Tato směrnice má zejména zajistit plné dodržování svobody projevu a informací, práva na ochranu osobních údajů, svobody podnikání, práva na vysokou úroveň ochrany spotřebitele, práva na účinnou právní ochranu a práva na obhajobu.
- (86) V souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 byl konzultován evropský inspektor ochrany údajů, který své stanovisko vydal dne [...] ⁶¹,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

KAPITOLA I

OBLAST PŮSOBNOSTI A DEFINICE

Článek 1

Věcná působnost

1. Za účelem lepšího prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanoví tato směrnice společné minimální normy pro ochranu osob, které oznámí níže uvedené protiprávní činnosti či zneužití práva:
 - a) porušení spadající do oblasti působnosti aktů Unie uvedených v příloze (část I a část II), pokud jde o tyto oblasti:
 - i) zadávání veřejných zakázek;
 - ii) finanční služby, předcházení praní peněz a financování terorismu;
 - iii) bezpečnost výrobků;
 - iv) bezpečnost dopravy;
 - v) ochrana životního prostředí;
 - vi) jaderná bezpečnost;
 - vii) bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat;

- viii) veřejné zdraví;
 - ix) ochrana spotřebitele;
 - x) ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů;
- b) porušení článků 101, 102, 106, 107 a 108 SFEU a porušení spadající do oblasti působnosti nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Rady (EU) 2015/1589;
 - c) porušení ohrožující finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny v článku 325 SFEU a blíže upřesněny zejména ve směrnici (EU) 2017/1371 a nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013;
 - d) porušení týkající se vnitřního trhu, na něž se odkazuje v čl. 26 odst. 2 SFEU, pokud jde o jednání, které porušuje pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.
2. Pokud jsou v odvětvových aktech Unie uvedených v části 2 přílohy stanovena zvláštní pravidla týkající se oznamování případů porušení, použijí se tato pravidla. Ustanovení této směrnice se vztahují na veškeré záležitosti týkající se ochrany oznamujících osob, jež nejsou upraveny v těchto odvětvových aktech Unie.

Článek 2

Osobní působnost

1. Tato směrnice se vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušování předpisů v pracovním kontextu, přinejmenším včetně :
- a) osob, které mají status pracovníka ve smyslu článku 45 SFEU;
 - b) osob, které mají status osob samostatně výdělečně činných ve smyslu článku 49 SFEU;
 - c) akcionářů a osob náležejících do řídicího orgánu podniku, včetně nevýkonných členů, jakož i dobrovolníků a neplacených stážistů;
 - d) veškerých osob, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů.
2. Tato směrnice se vztahuje rovněž na oznamující osoby, jejichž pracovní poměr má teprve začít, v případech, kdy byly informace o porušení získány během přijímacího řízení či jiných předmluvních jednání.

Článek 3

Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) „porušením“ skutečné nebo potenciální protiprávní činnosti či zneužití práva týkající se aktů Unie a oblastí spadajících do oblasti působnosti uvedené v článku 1 a v příloze;
- 2) „protiprávními činnostmi“ jednání či opomenutí v rozporu s právem Unie;
- 3) „zneužitím práva“ jednání nebo opomenutí spadající do oblasti působnosti práva Unie, jež se z formálního hlediska nejeví protiprávní, maří však předmět nebo účel sledovaný použitelnými pravidly;
- 4) „informacemi o porušení“ důkazy o skutečných případech porušení, jakož i důvodné podezření na možné případy porušení, které dosud nenastaly;
- 5) „oznámením“ poskytnutí informací týkajících se porušení, k němuž došlo nebo pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž je nebo byla v kontaktu prostřednictvím své pracovní činnosti;
- 6) „interním oznámením“ poskytnutí informací o porušení v rámci veřejného nebo soukromého právního subjektu;
- 7) „externím oznámením“ poskytnutí informací o porušení příslušným orgánům;
- 8) „zveřejněním“ zpřístupnění informací o porušení, jež byly získány v pracovním kontextu, veřejnosti;
- 9) „oznamující osobou“ fyzická nebo právnická osoba, která oznámí či zveřejní informace o porušení, jež byly získány v souvislosti s její pracovní činností;
- 10) „pracovním kontextem“ stávající či minulé pracovní činnosti ve veřejném nebo soukromém sektoru bez ohledu na jejich povahu, jejichž prostřednictvím mohou osoby získat informace o porušení a v jehož rámci mohou být tyto osoby poškozeny odvetnými opatřeními, pokud podají oznámení;
- 11) „dotčenou osobou“ fyzická nebo právnická osoba, která je v oznámení či zveřejnění uvedena jako osoba, jíž se porušení přičítá nebo která je s ním spojována;
- 12) „odvetnými opatřeními“ hrozící či skutečné jednání nebo opomenutí vyvolané interním či externím oznámením, k němuž dochází v pracovním kontextu a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu;
- 13) „následnými opatřeními“ jakákoli opatření přijatá příjemcem oznámení podaného interně nebo externě za účelem posouzení správnosti tvrzení uvedených v oznámení a případně k řešení oznámeného porušení, včetně opatření, jako je interní šetření, vyšetřování, stíhání, opatření k zpětnému získání finančních prostředků a uzavření;
- 14) „příslušným orgánem“ vnitrostátní orgán, který je oprávněn přijímat oznámení v souladu s kapitolou III a který je určen k plnění povinností stanovených v této směrnici, zejména co se týká následných opatření přijatých v návaznosti na oznámení.

KAPITOLA II

INTERNÍ OZNAMOVÁNÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ PŘIJATÁ V NÁVAZNOSTI NA OZNÁMENÍ

Článek 4

Povinnost zavést interní kanály a postupy pro oznamování a pro následná opatření v návaznosti na oznámení

1. Členské státy zajistí, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly interní kanály a postupy pro oznamování a pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení, případně po konzultaci se sociálními partnery.
2. Tyto kanály a postupy umožňují oznamování zaměstnancům subjektu. Mohou umožňovat také oznamování jinými osobami, které jsou s daným subjektem v kontaktu v rámci svých pracovních činností, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 1 písm. b), c) a d), avšak pro tyto kategorie osob není použití interních kanálů pro oznamování povinné.
3. Právními subjekty v soukromém sektoru uvedenými v odstavci 1 jsou tyto subjekty:
 - a) soukromé právní subjekty s 50 či více zaměstnanci;
 - b) soukromé právní subjekty s celkovým ročním obrátem nebo bilanční sumou roční rozvahy 10 milionů EUR či více;
 - c) soukromé právní subjekty jakékoli velikosti, které působí v oblasti finančních služeb či jsou náchylné k praní peněz nebo financování terorismu, jak je upraveno v aktech Unie uvedených v příloze.
4. Na základě příslušného posouzení rizik a s přihlédnutím k povaze činností subjektů a výsledné úrovni rizika mohou členské státy požadovat, aby kanály a postupy pro interní oznamování zavedly i jiné malé soukromé právní subjekty, jak jsou vymezeny v doporučení Komise ze dne 6. května 2003⁶², než subjekty uvedené v odst. 3 písm. c).
5. Jakékoli rozhodnutí, které členský stát přijme podle odstavce 4, musí být oznámeno Komisi a doprovázeno odůvodněním a kritérii použitými při posouzení rizik. Komise o něm uvědomí ostatní členské státy.
6. Právními subjekty ve veřejném sektoru uvedenými v odstavci 1 jsou tyto subjekty:
 - a) orgány státní správy;
 - b) krajské a okresní orgány veřejné moci;
 - c) obce s více než 10 000 obyvatel;
 - d) ostatní veřejnoprávní subjekty.

⁶² Doporučení Komise ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 36.

Článek 5

Postupy pro interní oznamování a následná opatření v návaznosti na oznámení

1. Postupy pro oznamování a pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení podle článku 4 zahrnují:
 - a) kanály pro přijímání oznámení, které jsou navrženy, zřízeny a provozovány způsobem, jenž zajišťuje utajení totožnosti oznamující osoby a zabraňuje přístupu neoprávněných pracovníků;
 - b) určení osoby nebo odboru příslušných pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení;
 - c) přijetí následných opatření v návaznosti na oznámení určenou osobou nebo odborem postupujícími s řádnou péčí;
 - d) přiměřenou lhůtu nepřesahující tři měsíce od podání oznámení k poskytnutí zpětné vazby oznamující osobě ohledně následných opatření v návaznosti na oznámení;
 - e) srozumitelné a snadno přístupné informace o postupech a informace o tom, jak a za jakých podmínek lze podat oznámení externě příslušným orgánům podle čl. 13 odst. 2 a případně institucím nebo jiným subjektům Unie.
2. Kanály stanovené v odst. 1 písm. a) umožňují oznamování všemi těmito způsoby:
 - a) písemná oznámení v elektronické nebo tištěné podobě a/nebo ústní oznámení prostřednictvím telefonních linek, se záznamem hovoru, či bez něho;
 - b) osobní schůzky s osobou či odborem určenými pro přijímání oznámení.Kanály pro oznamování mohou být provozovány interně osobou či odborem určenými za tímto účelem, nebo být poskytovány externě třetí stranou za předpokladu, že jsou dodrženy záruky a požadavky uvedené v odst. 1 písm. a).
3. Osobou nebo odborem uvedenými v odst. 1 písm. b) může být stejná osoba, která je příslušná k přijímání oznámení. Další osoby mohou být určeny jako „důvěryhodné osoby“, u nichž si oznamující osoby a osoby, které oznámení zvažují, mohou vyžádat důvěrné poradenství.

KAPITOLA III

EXTERNÍ OZNAMOVÁNÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ V NÁVAZNOSTI NA OZNÁMENÍ

Článek 6

Povinnost zavést externí kanály pro oznamování a přijmout následná opatření v návaznosti na oznámení

1. Členské státy určí orgány příslušné k přijímání a vyřizování oznámení.
2. Členské státy zajistí, aby příslušné orgány:

- a) zavedly pro přijímání a zpracování informací poskytnutých oznamující osobou nezávislé a samostatné externí kanály pro oznamování, které jsou bezpečné a zajišťují zachování důvěrnosti;
 - b) poskytly oznamující osobě zpětnou vazbu ohledně následných opatření v návaznosti na oznámení v přiměřené lhůtě nepřesahující tři měsíce, nebo v řádně odůvodněných případech šest měsíců;
 - c) případně předaly informace obsažené v oznámení příslušným institucím nebo jiným subjektům Unie za účelem dalšího vyšetřování, je-li tak stanoveno ve vnitrostátním právu nebo právu Unie.
3. Členské státy zajistí, aby příslušné orgány přijaly nezbytná následná opatření v návaznosti na oznámení a v odpovídající míře předmět oznámení prošetřily. Příslušné orgány sdělí oznamující osobě konečný výsledek vyšetřování.
 4. Členské státy zajistí, aby orgán, který obdržel oznámení, není však oprávněn se oznámeným porušením zabývat, předal oznámení příslušnému orgánu a aby informoval oznamující osobu.

Článek 7

Podoba externích kanálů pro oznamování

1. Určené externí kanály pro oznamování se považují za nezávislé a samostatné, pokud splňují všechna tato kritéria:
 - a) jsou odděleny od obecných komunikačních kanálů příslušného orgánu, včetně těch, které příslušný orgán používá k interní komunikaci a komunikaci se třetími stranami při své běžné činnosti;
 - b) jsou navrženy, vytvořeny a provozovány způsobem, který zajišťuje úplnost, celistvost a důvěrnost informací a brání přístupu neoprávněných pracovníků příslušného orgánu;
 - c) umožňují uchovávání informací v trvalé podobě v souladu s článkem 11 pro případ dalšího šetření.
2. Určené kanály pro oznamování umožňují oznamování přinejmenším všemi těmito způsoby:
 - a) písemné oznámení v elektronické nebo tištěné podobě;
 - b) ústní oznámení prostřednictvím telefonních linek, se záznamem hovoru, či bez něho;
 - c) osobní setkání s určeným pracovníkem příslušného orgánu.
3. Příslušné orgány zajistí, že oznámení obdržené jiným způsobem než prostřednictvím určených kanálů pro oznamování uvedených v odstavcích 1 a 2 bude bezodkladně beze změny prostřednictvím určených komunikačních kanálů předáno určeným pracovníkům příslušného orgánu.
4. Členské státy stanoví postupy, které zajistí, aby v případě, že oznámení bylo původně zasláno osobě, která nebyla určena jako odpovědný pracovník vyřizující oznámení, se tato osoba zdržela zveřejnění jakýchkoli informací, jež by mohly identifikovat oznamující nebo dotčenou osobu.

Článek 8

Určení pracovníci

1. Členské státy zajistí, aby příslušné orgány určily pracovníky pro vyřizování oznámení. Určeným pracovníkům je za účelem vyřizování oznámení poskytnuta zvláštní odborná příprava.
2. Určení pracovníci plní tyto funkce:
 - a) poskytují všem osobám, které projeví zájem, informace o postupech pro oznamování;
 - b) přijímají oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení;
 - c) udržují kontakt s oznamující osobou za účelem jejího informování o pokroku a o výsledku šetření.

Článek 9

Postupy vztahující se na externí oznamování

1. Postupy vztahující se na externí oznamování stanoví:
 - a) způsob, jakým může příslušný orgán požadovat, aby oznamující osoba objasnila předložené informace nebo poskytla dodatečné informace, které jsou jí dostupné;
 - b) přiměřenou lhůtu nepřesahující tři měsíce, nebo v řádně odůvodněných případech šest měsíců pro poskytnutí zpětné vazby oznamující osobě ohledně následných opatření v návaznosti na oznámení a druh a obsah této zpětné vazby;
 - c) režim utajení vztahující se na oznámení, včetně podrobného popisu okolností, za nichž lze zveřejnit důvěrné údaje oznamující osoby.
2. Podrobný popis uvedený v odst. 1 písm. c) zahrnuje mimořádné případy, kdy důvěrnost osobních údajů nelze zajistit, včetně případů, kdy je zveřejnění údajů nezbytnou a přiměřenou povinností vyplývající z právních předpisů Unie nebo vnitrostátních právních předpisů v souvislosti s vyšetřováním nebo následným soudním řízením nebo za účelem ochrany svobod jiných osob, včetně práva dotčené osoby na obhajobu, a v každém případě za podmínky náležitých ochranných opatření podle těchto právních předpisů.
3. Podrobný popis uvedený v odst. 1 písm. c) musí být vyhotoven písemně s použitím jasného a snadno srozumitelného jazyka a musí být pro oznamující osoby snadno přístupný.

Článek 10

Informace týkající se přijímání oznámení a následných opatření

- Členské státy zajistí, aby příslušné orgány zveřejnily na svých internetových stránkách v samostatném, snadno identifikovatelném a přístupném oddíle přinejmenším tyto informace:
- a) podmínky, za nichž mají oznamující osoby nárok na ochranu podle této směrnice;

- b) komunikační kanály pro přijímání oznámení a přijetí následných opatření v návaznosti na oznámení:
- i) telefonní čísla a informace, zda jsou hovory při využívání těchto telefonních linek zaznamenávány, či nikoli;
 - ii) vyhrazené elektronické a poštovní adresy pro kontaktování určených pracovníků, které jsou bezpečné a zajišťují důvěrnost;
- c) postupy vztahující se na oznamování případů porušení podle článku 9;
- d) režim utajení vztahující se na oznámení, a zejména informace v souvislosti se zpracováváním osobních údajů v souladu s relevantními ustanoveními článku 13 nařízení (EU) 2016/679, článkem 13 směrnice (EU) 2016/680 a článkem 11 nařízení (ES) č. 45/2001;
- e) povaha následných opatření, která mají být přijata v návaznosti na oznámení;
- f) prostředky nápravy a postupy, které jsou k dispozici v případě odvetných opatření, a možnost osob, které zvažují oznámení, obdržet důvěrné poradenství;
- g) prohlášení, které jasně vysvětluje, že u osoby předávající informace příslušnému orgánu v souladu s touto směrnicí se má za to, že neporušuje žádné omezení týkající se zpřístupňování informací vyplývající ze smlouvy nebo právního či správního předpisu a že jí v souvislosti s tímto zpřístupněním informací nevzniká žádná odpovědnost jakéhokoli druhu.

Článek 11

Vedení záznamů o přijatých oznámeních

1. Členské státy zajistí, aby příslušné orgány vedly záznamy o všech obdržených oznámeních.
2. Příslušné orgány neprodleně potvrdí přijetí písemného oznámení na poštovní či elektronickou adresu, kterou oznamující osoba uvedla, ledaže by oznamující osoba výslovně požádala jinak nebo pokud by se příslušný orgán důvodně domníval, že by potvrzení přijetí písemného oznámení ohrozilo ochranu totožnosti oznamující osoby.
3. Jestliže je pro oznámení použita telefonní linka se záznamem hovorů, je příslušný orgán s výhradou souhlasu oznamující osoby oprávněn ústní oznámení zdokumentovat jedním z těchto způsobů:
 - a) záznam rozhovoru v trvalé a dohledatelné podobě;
 - b) úplný a přesný přepis hovoru vypracovaný určenými pracovníky příslušného orgánu.Příslušný orgán nabídne oznamující osobě možnost přepis hovoru zkontrolovat, opravit a odsouhlasit svým podpisem.
4. Jestliže je pro oznámení použita telefonní linka bez záznamů hovorů, je příslušný orgán oprávněn ústní oznámení zdokumentovat formou přesného zápisu o hovoru vypracovaného určeným pracovníkem. Příslušný orgán nabídne oznamující osobě možnost zápis o hovoru zkontrolovat, opravit a odsouhlasit svým podpisem.
5. Jestliže osoba požaduje za účelem oznámení setkání s určenými pracovníky příslušného orgánu podle čl. 7 odst. 2 písm. c), příslušné orgány zajistí, aby s výhradou souhlasu oznamující osoby byly o setkání vypracovány a uchovávány

úplné a přesné záznamy v trvalé a dohledatelné podobě. Příslušný orgán je oprávněn zdokumentovat záznamy o setkání jedním z těchto způsobů:

- a) záznam rozhovoru v trvalé a dohledatelné podobě;
- b) přesný zápis ze setkání vypracovaný určenými pracovníky příslušného orgánu.

Příslušný orgán nabídne oznamující osobě možnost záznam o setkání zkontrolovat, opravit a odsouhlasit svým podpisem.

Článek 12

Přezkum postupů příslušnými orgány

Členské státy zajistí, aby příslušné orgány své postupy pro přijímání oznámení a následná opatření pravidelně, nejméně však jednou za dva roky přezkoumávaly. Při přezkumu těchto postupů vezmou příslušné orgány v úvahu své zkušenosti a zkušenosti ostatních příslušných orgánů a v souladu s tím své postupy upraví.

KAPITOLA IV

OCHRANA OZNAMUJÍCÍCH A DOTČENÝCH OSOB

Článek 13

Podmínky ochrany oznamujících osob

1. Oznamující osoba má nárok na ochranu podle této směrnice tehdy, má-li oprávněné důvody domnívat se, že předložené informace byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadají do oblasti působnosti této směrnice.
2. Osoba podávající oznámení externě má nárok na ochranu podle této směrnice tehdy, je-li splněna jedna z těchto podmínek:
 - a) nejprve podala oznámení interně, v reakci na oznámení však nebyla v přiměřené lhůtě stanovené v článku 5 přijata náležitá opatření;
 - b) oznamující osoba neměla k dispozici interní kanály pro oznamování nebo nebylo možné přiměřeně očekávat, že je o dostupnosti těchto kanálů informována;
 - c) využití interních kanálů pro oznamování nebylo pro oznamující osobu podle čl. 4 odst. 2 povinné;
 - d) vzhledem k předmětu oznámení nebylo možné přiměřeně očekávat, že tato osoba použije interní kanály pro oznamování;
 - e) oznamující osoba měla oprávněné důvody domnívat se, že by využití interních kanálů pro oznamování mohlo ohrozit účinnost vyšetřovacích úkonů příslušných orgánů;
 - f) podle práva Unie byla oznamující osoba oprávněna podat oznámení prostřednictvím externích kanálů pro oznamování přímo příslušnému orgánu.

3. Osoba podávající příslušným institucím nebo jiným subjektům Unie oznámení týkající se porušení spadajících do oblasti působnosti této směrnice má nárok na ochranu stanovenou v této směrnici za stejných podmínek jako osoba, která podala oznámení externě v souladu s podmínkami stanovenými v odstavci 2.

4. Osoba, která zveřejní informace o porušení spadající do oblasti působnosti této směrnice, má nárok na ochranu podle této směrnice, pokud:

- a) podala oznámení nejprve interně a/nebo externě v souladu s kapitolami II a III a odstavcem 2 tohoto článku, v reakci na oznámení však nebyla ve lhůtě uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. b) a čl. 9 odst. 1 písm. b) přijata náležitá opatření, nebo
- b) kvůli bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu či zvláštním okolnostem daného případu nebylo možné přiměřeně očekávat, že využije interní a/nebo externí kanály pro oznamování, nebo v případě, hrozí-li nenapravitelná újma.

Článek 14

Zákaz odvetných opatření proti oznamujícím osobám

Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zakázaly jakoukoli formu odvetných opatření, přímých či nepřímých, přijatých proti oznamujícím osobám splňujícím podmínky stanovené v článku 13, mimo jiné zejména ve formě:

- a) dočasného zproštění výkonu služby, odvolání, propuštění či rovnocenných opatření;
- b) přeložení na nižší pozici nebo nepovýšení;
- c) přenosu úkolů, změny pracoviště, snížení mzdy, změny pracovní doby;
- d) neposkytnutí odborné přípravy;
- e) negativního hodnocení výkonnosti či pracovní reference;
- f) uložení nebo použití disciplinárních sankcí, důtky či jiných sankcí včetně finančního postihu;
- g) nátlaku, zastrašování, obtěžování nebo ostrakizace na pracovišti;
- h) diskriminace, znevýhodnění nebo nespravedlivého zacházení;
- i) nepřevedení pracovní smlouvy na dobu určitou na pracovní smlouvu na dobu neurčitou;
- j) neobnovení nebo předčasné ukončení pracovní smlouvy na doby určitou;
- k) poškození, včetně dobré pověsti osoby, nebo finanční ztráty, včetně ztráty obchodních příležitostí a ztráty příjmů;
- l) zařazení na černou listinu na základě neformální či formální dohody v daném sektoru či průmyslovém odvětví, což znamená, že dotyčná osoba v budoucnu nenajde v tomto sektoru či průmyslovém odvětví zaměstnání;
- m) předčasného ukončení nebo zrušení smlouvy o dodávce zboží nebo poskytování služeb;
- n) zrušení licence nebo povolení.

Opatření na ochranu oznamujících osob před odvetnými opatřeními

1. Členské státy přijmou nezbytná opatření, jimiž zajistí ochranu oznamujících osob, které splňují podmínky stanovené v článku 13, před odvetnými opatřeními. Tato opatření zahrnují zejména opatření uvedená v odstavcích 2 až 8.
2. Pro veřejnost jsou snadno přístupné bezplatné komplexní a nezávislé informace a poradenství týkající se postupů a prostředků nápravy, které jsou k dispozici na ochranu před odvetnými opatřeními.
3. Oznamující osoby mají přístup k účinné pomoci ze strany příslušných orgánů u dotčeného orgánu podílejícího se na jejich ochraně před odvetnými opatřeními, včetně potvrzení skutečnosti, že mají nárok na ochranu podle této směrnice, je-li tak stanoveno ve vnitrostátním právu.
4. Nemá se za to, že osoby podávající oznámení externě příslušným orgánům nebo zveřejňující informace v souladu s touto směrnicí porušily omezení týkající se zpřístupnění informací uložené smlouvou či právními nebo správními předpisy a že nesou s ohledem na toto zpřístupnění jakoukoli odpovědnost.
5. V soudních řízeních týkajících se újmy způsobené oznamující osobě je za předpokladu, že tato osoba předložila oprávněné důvody pro domněnku, že újma představovala odvetné opatření za podání oznámení či zveřejnění, na osobě, která odvetné opatření přijala, aby prokázala, že újma nebyla důsledkem oznámení, nýbrž že se zakládala na řádně odůvodněných důvodech.
6. Oznamující osoby mají případně přístup k nápravným opatřením proti odvetě, včetně předběžných opatření do ukončení soudního řízení, a to v souladu s vnitrostátním rámcem.
7. Kromě výjimky z opatření, postupů a prostředků nápravy stanovených ve směrnici (EU) 2016/943 se mohou oznamující osoby v soudních řízeních, mimo jiné v souvislosti s pomluvou, porušením autorského práva, porušením tajemství či žádostmi o náhradu škody na základě soukromého, veřejného nebo kolektivního pracovního práva, dovolávat skutečnosti, že oznámení či zveřejnění bylo v souladu s touto směrnicí, za účelem zamítnutí žaloby.
8. Kromě poskytnutí právní pomoci oznamujícím osobám v trestním a přeshraničním občanskoprávním řízení v souladu se směrnicí Evropského parlamentu (EU) 2016/1919 a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES⁶³ a v souladu s vnitrostátním právem mohou členské státy stanovit další opatření týkající se právní a finanční pomoci a podpory pro oznamující osoby v rámci soudního řízení.

Opatření na ochranu dotčených osob

⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. L 136, 24.5.2008, s. 3).

1. Členské státy zajistí, aby dotčené osoby požívaly plně práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a rovněž presumpce nevinny a práva na obhajobu, včetně práva být vyslechnut a práva na přístup ke spisu v souladu s Listinou základních práv Evropské unie.
2. Není-li totožnost dotčených osob veřejně známa, příslušné orgány zajistí, aby po dobu probíhajícího šetření byla jejich totožnost chráněna.
3. Postupy stanovené v člancích 9 a 11 se vztahují i na ochranu totožnosti dotčených osob.

Článek 17

Sankce

1. Členské státy stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které
 - a) brání nebo se snaží zabránit oznámení;
 - b) přijmou odvetná opatření proti oznamujícím osobám;
 - c) podají šikanózní žaloby na oznamující osoby;
 - d) poruší povinnost týkající se utajení totožnosti oznamujících osob.
2. Členské státy stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na osoby, které učiní zlovolná nebo zneužívající oznámení či zveřejnění, včetně opatření k odškodnění osob, které byly zlovolnými nebo zneužívajícími oznámeními či zveřejněními poškozeny.

Článek 18

Zpracování osobních údajů

Zpracovávání osobních údajů podle této směrnice, včetně výměny či předávání osobních údajů příslušnými orgány, se uskuteční v souladu s nařízením (EU) 2016/679 a směrnicí (EU) 2016/680. Jakákoli výměna či předávání informací ze strany příslušných orgánů na úrovni Unie se uskuteční v souladu s nařízením (ES) č. 45/2001. Osobní údaje, které nejsou pro vyřízení daného případu podstatné, jsou neprodleně vymazány.

KAPITOLA V

ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 19

Příznivější zacházení

Členské státy mohou zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamujících osob příznivější než ustanovení obsažená v této směrnici, aniž by byl dotčen článek 16 a čl. 17 odst. 2.

Článek 20

Provedení

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 15. května 2021. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.
2. Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

Článek 21

Podávání zpráv, vyhodnocení a přezkum

1. Členské státy poskytují Komisi veškeré relevantní informace o provádění a uplatňování této směrnice. Do 15. května 2023 předloží Komise na základě poskytnutých informací Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provedení a uplatňování této směrnice.
2. Aniž jsou dotčeny povinnosti podávat zprávy stanovené v jiných právních aktech Unie, předloží členské státy Komisi každý rok tyto statistické údaje týkající se oznámení uvedených v kapitole III, pokud jsou v dotčeném členském státě k dispozici na ústřední úrovni:
 - a) počet oznámení, která příslušné orgány obdržely;
 - b) počet šetření a řízení zahájených v důsledku těchto oznámení a jejich konečný výsledek;
 - c) odhadovaná finanční škoda, je-li zjištěna, a částky získané zpět na základě šetření a řízení týkajících se oznámených případů porušení.
3. Do 15. května 2027 Komise s přihlédnutím ke zprávě předložené podle odstavce 1 a statistickým údajům poskytnutým členskými státy podle odstavce 2 podá Evropskému parlamentu a Radě zprávu, ve které je posouzen dopad vnitrostátního práva provádějícího tuto směrnici. Ve zprávě bude vyhodnocen způsob fungování této směrnice a uvážena potřeba dalších opatření, případně včetně změn za účelem rozšíření oblasti působnosti této směrnice na další oblasti či akty Unie.

Článek 22

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 23

Určení

Tato směrnice je určena členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*