
ZAPRACOVÁNÍ EVROPSKÉ SMĚRNICE NA OCHRANU WHISTLEBLOWERŮ DO NÁRODNÍ LEGISLATIVY

ANALÝZA A DOPORUČENÍ

Whistlebloweri hrají zásadní roli při odhalování korupce a jiných nekalých jednání, která ohrožují veřejný zájem. Oznámením informací o takovýchto pochybeních pomohli whistlebloweri zachránit nespočet životů a miliard eur z veřejných rozpočtů.

Whistlebloweri sami často podstupují velké osobní riziko. Mohou dostat výpověď, být omezeni na svých právech, souzeni nebo zatčeni. Bývá jim vyhrožováno a v extrémních případech čelí útokům a mohou přijít i o život.

Ochrana whistleblowerů před takovými odvetnými opatřeními podpoří účinné rozkrývání korupce a zároveň posílí otevřenost a odpovědnost na pracovištích ve veřejném i soukromém sektoru.

Ochrana whistleblowerů před nerovným zacházením, včetně odvetných opatření, diskriminace nebo jiného znevýhodnění, může povzbudit k nahlašování porušení zákona, což zvýší pravděpodobnost, že zákon porušen nebude nebo že takové jednání bude odhaleno a potrestáno. Ochrana whistleblowerů je proto klíčovým nástrojem k posílení efektivity vymáhání práva.

Dne 7. října 2019 přijala Evropská unie směrnici o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Členské státy EU mají dva roky na implementaci této směrnice do národního práva. Dosud měly země EU rozdílnou úroveň ochrany whistleblowerů, přičemž některé (např. Irsko) zavedly poměrně silnou ochranu a jiné, jako třeba Kypr, neměly vůbec žádnou. [Transparency International](#) dlouho volala po komplexní ochraně whistleblowerů v celé EU. Přijatá směrnice proto poskytuje silný základ, když nastavuje minimální standardy ochrany pro whistleblowery ohlašující porušení práva Unie ve vymezených oblastech.

Členské státy EU musí směrnici transponovat do října 2021, což je příležitost pro přiblížení národních legislativ všech zemí EU mezinárodním standardům a dobré praxi. Transparency International vyzývá země EU, aby nejen svědomitě dodržely ustanovení směrnice, ale aby také zajistili, že jejich národní legislativa poskytne robustní ochranu všem whistleblowerům, kteří oznámí porušení evropského i vnitrostátního práva.

Za účelem podpory efektivnější implementace směrnice vypracovala Transparency International [tento dokument](#), který poskytuje doporučení zaměřená na odstranění mezer a posílení ochrany whistleblowerů v rámci transpozičního procesu. Prostřednictvím národních poboček poskytne Transparency International konkrétní doporučení pro jednotlivé členské země.

KLADNÉ STRÁNKY SMĚRNICE

Přestože některá ustanovení by měla být posílena, poskytuje směrnice silný společný minimální standard pro ochranu oznamovatelů v Evropě. Členské státy by měly tato ustanovení transponovat v souladu s duchem směrnice, čímž je vysoká úroveň ochrany whistleblowerů.

Směrnice:

- Zahrnuje **veřejný i soukromý sektor**.¹
- Porušení (práva) je definováno jako jednání nebo opomenutí, jež je **protiprávní** nebo jež **maří předmět nebo účel pravidel**, přestože se z formálního hlediska takové jednání nejeví jako protiprávní.
- Zahrnuje **širokou skupinu potenciálních whistleblowerů**, včetně osob mimo tradiční vztah zaměstnavatel-zaměstnanec, jako jsou poradci, dodavatelé, dobrovolníci, členové řídicích orgánů podniku bývalí zaměstnanci nebo uchazeči o zaměstnání (článek 4).
- Chrání také **osoby, které pomáhají oznamovateli, a třetí (fyzické i právnické) osoby spojené s oznamujícími osobami** (článek 4 odst. 4).
- Definuje porušení předpisu jako jednání nebo opomenutí, které je **protiprávní** nebo **maří předmět nebo účel stanovených pravidel** (článek 5 odst. 1).
- Při poskytování ochrany **žádným způsobem nezohledňuje motivaci oznamovatele**.²
- Chrání totožnost whistleblowerů ve většině situací, s jasnými a omezenými výjimkami z utajení a s předchozím upozorněním oznamovatele, když musí být jeho totožnost odhalena (článek 16).
- Zaručuje ochranu whistleblowerů, kteří učinili oznámení **anonymně** a následně byli identifikováni (článek 6 odst. 3).
- Umožňuje whistleblowerům oznámit porušení práva **interně nebo přímo příslušným orgánům** (článek 10).³
- Za určitých okolností umožňuje přímo **zveřejnění informací o protiprávním jednání** (článek 15).
- Zakazuje **jakoukoliv formu odvetných opatření**, včetně hrozby odvetnými opatřeními a pokusů o ně, a poskytuje dlouhý, různorodý a demonstrativní výčet příkladů (článek 19).
- Obsahuje **sankce** pro osoby, které brání nebo se pokusí zabránit oznámení, přijmou odvetná opatření proti oznamovateli (včetně kroků za účelem znepříjemnění života oznamovatele) nebo poruší povinnost utajení oznamovatelovy totožnosti (článek 23).
- Zajišťuje dostupnost **předběžných opatření**, bez nichž by whistleblower nebyl schopen udržet si svůj profesní a finanční status dokud neskončí příslušné řízení (článek 21 odst. 6).⁴
- Požaduje po členských státech, aby veřejnosti zajistily **snadno dostupné, bezplatné, komplexní a nezávislé poradenství** (článek 20 odst. 1 písm. a).
- Předpokládá **právní a finanční pomoc whistleblowerům**, která je zásadním prvkem jejich účinné ochrany (článek 20 odst. 2).⁵
- Stanoví, že whistlebloweri nenesou žádnou odpovědnost za porušení pravidel při oznámení nebo zveřejňování informací, včetně porušení obchodního nebo jiného tajemství (článek 21 odst. 2, 3 a 7). Dále znemožňuje smluvní vyloučení práva učinit oznámení prostřednictvím doložek o loajalitě nebo dohod o mlčenlivosti či zachování důvěrnosti (článek 24).⁶

¹ Tímto se myslí všechny sektory, včetně neziskového, který může být v některých zemích chápán jako třetí sektor.

² Národní zákonodárci by se při implementaci směrnice měli vyvarovat pojmů jako "dobrá víra" nebo "oznámení zneužívající ochrany".

³ Článek 7 odst. 2, jenž stanoví, že členské státy mají vybízet k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů, by neměl být vykládán tak, že by umožňoval omezení přímého využití externích kanálů.

⁴ Aby byla předběžná opatření účinná v praxi, nemělo by být obtížné splnit podmínky pro jejich uplatnění (např. podle přílohy 1 k irskému Protected Disclosure Act 2014). Viz publikace TI *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (2018), s.51-54.

⁵ Velice pozitivní je už skutečnost, že směrnice právní a finanční pomoc umožňuje, přestože ji nečiní povinnou. Transparency International důrazně vyzývá všechny členské státy, aby whistleblowerům právní a finanční pomoc poskytly.

⁶ Směrnice nicméně vyžaduje splnění dalších podmínek, aby byla oznamovateli přiznána takováto ochrana.

- Zavádí **povinnost zřídit interní oznamovací mechanismus** pro širokou skupinu veřejných a soukromých subjektů (článek 8).
- Stanoví **povinnost zabývat se oznámeními a informovat whistleblowera** v přiměřené lhůtě (článek 9 a 11 odst. 2).
- Umožňuje **silnější vnitrostátní ochranu whistleblowerů**, neboť členské státy mohou zavést nebo ponechat v platnosti příznivější ustanovení, než obsahuje směrnice. Zároveň stanoví, že implementace směrnice nesmí být za žádných okolností důvodem pro snížení dosažené úrovně ochrany v jednotlivých členských státech (článek 25).

DOPORUČENÍ KE ZLEPŠENÍ

Při implementaci směrnice do národních právních řádů by měly členské státy využít příležitosti odstranit mezery a překlenout slabiny směrnice a zajistit tak komplexní a účinnou ochranu všech whistleblowerů v souladu s mezinárodními standardy a nejlepší praxí.

Národní legislativa by měla:

- mít **širší věcný rozsah** zahrnující všechna porušení práva (jak národního tak evropského),
- nevyklouzat **záležitosti spojené s obranou, bezpečností a utajenými informacemi**, ale spíše zavést specifické oznamovací mechanismy pro tyto oblasti,
- rozšířit ochranná opatření na osoby, které jsou **pouze považovány za whistleblowery**, byť mylně, dále osoby, které **zamýšlí** učinit oznámení a také organizace občanské společnosti pomáhající whistleblowerům,
- posílit **procesní ochranu whistleblowerů**. Pro přiznání ochrany by neměly být vyžadovány žádné další podmínky a osoba, která iniciovala řízení má nést důkazní břemeno ohledně toho, že oznamovatel nesplňuje podmínky pro přiznání ochrany,
- nezavádět zvláštní nebo dodatečné sankce pro osoby, které vědomě učinily lživé oznámení prostřednictvím whistleblowerových mechanismů,
- posílit **převrácené důkazní břemeno**: osoba, která podnikla postihující opatření vůči whistleblowerovi by měla prokazovat, že to nebylo nijak spojeno s oznámením nebo zveřejněním a k takovému opatření by došlo i kdyby nebylo učiněno oznámení,
- zajistit **plnou náhradu škody** způsobené whistleblowerům **prostřednictvím finančních i nefinančních náhrad**,
- vyžadovat po soukromých či veřejných subjektech a odpovědných orgánech, aby přijímaly a vyšetřovaly **anonymní oznámení**,
- vyžadovat po všech veřejnoprávních bez výjimky a po neziskových subjektech s více než 50 a více zaměstnanci, aby zavedly **vnitřní oznamovací mechanismy**,
- stanovit, že vnitřní oznamovací mechanismy mají obsahovat **postupy pro ochranu whistleblowerů**,
- zavést **sankce** pro fyzické i právnické osoby, které nesplní své povinnosti podle směrnice,
- vyžadovat **výslovný souhlas** oznamovatele před předáním jeho informací jinému orgánu, jakmile je to možné,
- určit **nezávislý úřad věnující se whistleblowingu**, který bude odpovědný za dohled a vymáhání související legislativy,
- vyžadovat **sběr a uveřejňování dat** o fungování zákona.

DEFINOVÁNÍ “OPRÁVNĚNÝCH DŮVODŮ SE DOMNÍVAT”

Výraz „oprávněné důvody se domnívat“ je používán na mnoho místech směrnice v klíčových ustanoveních, která stanoví podmínky, jež whistlebloweri musí splňovat, aby mohli požívat ochrany. Je proto zásadní, aby implementace této právní konstrukce do národních právních řádů nevytvořila překážky účinné ochraně whistleblowerů. Oznamovatelé jsou zřídka v pozici, ve které by znali všechny informace, proto by zákon neměl vyžadovat jejich přesvědčení, že jsou informace pravdivé. Mělo by se hodnotit, jestli by někdo s obdobnými znalostmi, vzděláním a zkušenostmi nabyl obdobného přesvědčení.

RESOURCES

Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013, www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation.

Transparency International, *Whistleblower Protection in the EU: Analysis of and Recommendations on the Proposed EU Directive*, 2018, www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_in_the_eu_analysis_of_and_recommendations

Author: Marie Terracol

Reviewed by: John Devitt (TI Ireland), Giorgio Frascini (TI Italy), Lotte Rooijendijk (TI Netherlands), AJ Brown, Adam Foldes

Printed on 100% recycled paper

2019 Transparency International. Except where otherwise noted, this work is licensed under CC BY-ND 4.0 DE. Quotation permitted.

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Germany

Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

Blog: voices.transparency.org
Facebook: [/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)
Twitter: [@anticorruption](https://twitter.com/anticorruption)