



Výbor pre právne veci

2016/2224(INI)

23.6.2017

NÁVRH SPRÁVY

k legitímnym opatreniam na ochranu oznamovateľov konajúcich vo verejnom záujme pri odhaľovaní dôverných informácií spoločností a verejných orgánov (2016/2224(INI))

Výbor pre právne veci

Spravodajkyňa: Virginie Rozière

OBSAH

	Strana
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA	8
PRÍLOHA: ZOZNAM SUBJEKTOV ALEBO OSÔB, KTORÉ SPRAVODAJKYNI POSKYTLI PODNETY	9

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

k legitímnym opatreniam na ochranu oznamovateľov konajúcich vo verejnom záujme pri odhaľovaní dôverných informácií spoločností a verejných orgánov (2016/2224(INI))

Európsky parlament,

- so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii, a najmä na jej článok 2,
- so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 11,
- so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/943 z 8. júna 2016 o ochrane nesprístupneného know-how a obchodných informácií (obchodného tajomstva) pred ich neoprávneným získaním, využitím a sprístupnením,
- so zreteľom na svoje uznesenie z 25. novembra 2015 o daňových rozhodnutiach a ďalších opatreniach podobného charakteru alebo účinku¹,
- so zreteľom na svoje uznesenie zo 6. júla 2016 o daňových rozhodnutiach a ďalších opatreniach podobného charakteru alebo účinku (TAXE 2)²,
- so zreteľom na svoje uznesenie z 23. októbra 2013 o organizovanej trestnej činnosti, korupcii a praní špinavých peňazí: odporúčania týkajúce sa opatrení a iniciatív, ktoré sa majú vykonať³,
- so zreteľom na oznámenie Komisie zo 6. júna 2011 o boji proti korupcii v EÚ (COM(2011)0308),
- so zreteľom na oznámenie Komisie z 5. júla 2016 o ďalších opatreniach na zvýšenie transparentnosti a posilnenie boja proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam (COM(2016)0451),
- so zreteľom na protikorupčný akčný plán G20, a najmä na jeho usmernenie k právnym predpisom na ochranu oznamovateľov,
- so zreteľom na správu OECD z marca 2016 s názvom Závazok k účinnej ochrane oznamovateľov,
- so zreteľom na rozhodnutie európskej ombudsmanky o oznamovaní nekalých praktík, ktorým sa uzatvára jej vyšetrovanie z vlastnej iniciatívy OI/1/2014/PMC,
- so zreteľom na odporúčanie CM/Rec(2014)7 prijaté Výborom ministrov Rady Európy 30. apríla 2014 o ochrane informátorov,
- so zreteľom na zásadu č. 4 odporúčaní OECD o posilňovaní etického správania vo

¹ Prijaté texty, P8_TA(2015)0408.

² Prijaté texty, P8_TA(2016)0310.

³ Ú. v. EÚ C 208, 10.6.2016, s. 89.

verejnej službe,

- so zreteľom na článok 52 rokovacieho poriadku,
- so zreteľom na správu Výboru pre právne veci, ako aj na stanoviská Výboru pre hospodárske a menové veci, Výboru pre kontrolu rozpočtu, Výboru pre zamestnanosť a sociálne veci, Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín, Výboru pre kultúru a vzdelávanie, Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci a Výboru pre ústavné veci (A8-0000/2017),
- A. keďže Európska únia si stanovila za cieľ rešpektovať demokraciu a zásadu právneho štátu a v tom zmysle zaručuje svojim občanom slobodu prejavu;
- B. keďže transparentnosť a účasť občanov sú súčasťou vývoja a výziev, ktorým čelia demokracie v 21. storočí;
- C. keďže oznamovatelia zohrávajú významnú úlohu pri nahlasovaní nezákonných alebo trestuhodných činov, ktoré poškodzujú verejný záujem;
- D. keďže na základe viacerých medializovaných prípadov oznamovateľov sa ukázalo, že vďaka ich konaniu sa verejnosť a politické orgány dozvedeli o závažných poruchách fungovania; keďže tieto poruchy fungovania boli následne predmetom nápravných opatrení;
- E. keďže konanie oznamovateľov sa javí ako užitočné vo viacerých oblastiach, ako je napríklad verejné zdravie, daňový systém, životné prostredie, ochrana spotrebiteľ'a, boj proti korupcii a dodržiavanie sociálnych práv;
- F. keďže oznamovatelia sú v mnohých prípadoch terčom odvetných opatrení, zastrásovania a pokusov o nátlak, ktorých cieľom je zabrániť im alebo ich odradiť od nahlásenia, prípadne ich potrestať za podané oznámenie;
- G. keďže ochrana oznamovateľov sa vo viacerých členských štátoch nezabezpečuje, zatiaľ čo v niekoľkých ďalších sa už zaviedli pokročilé programy na ich ochranu; keďže to vedie k fragmentácii ochrany oznamovateľov v Európe, ktorá spôsobuje oznamovateľom ťažkosti, keď sa snažia zistiť informácie o svojich právach a spôsoboch nahlasovania, ako aj k právnej neistote v cezhraničných situáciách;
- H. keďže Komisia nenavrhol primerané legislatívne opatrenia na účinnú ochranu oznamovateľov v EÚ;
- I. keďže Európsky parlament niekoľkokrát vyzval na ochranu oznamovateľov v EÚ;
- J. keďže existujú osvedčené zásady, ktoré zaviedli medzinárodné organizácie, ako sú Rada Európy a OECD, ako aj ustálená judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva;

Úloha oznamovateľov a potreba ich ochrany

1. žiada Komisiu, aby do konca tohto roka predložila horizontálny legislatívny návrh na účinnú ochranu oznamovateľov v Európskej únii; zdôrazňuje, že k dnešnému dňu existuje viacero možností právneho základu, ktoré umožňujú EÚ, aby podnikla kroky v tejto

záležitosti; žiada Komisiu, aby zvažila všetky tieto možnosti s cieľom navrhnúť ucelený a účinný nástroj;

2. pod pojmom oznamovateľ chápe každú osobu, ktorá nahlási alebo odhalí informácie týkajúce sa nezákonného činu, protiprávneho činu alebo činu, ktorý poškodzuje verejný záujem, v kontexte jej pracovného vzťahu, či už vo verejnom alebo v súkromnom sektore, v rámci zmluvného vzťahu alebo v rámci svojej odborovej či spolkovéj činnosti;
3. domnieva sa, že informácie o poškodzovaní verejného záujmu zahŕňajú okrem iného skutky korupcie, konflikty záujmov, nezákonné používanie verejných prostriedkov, hrozby pre životné prostredie, zdravie, verejnú bezpečnosť, národnú bezpečnosť a ochranu súkromia a osobných údajov, vyhýbanie sa daňovým povinnostiam, porušovanie práv pracovníkov a iných sociálnych práv a porušovanie ľudských práv;
4. zdôrazňuje, že úloha, ktorú zohrávajú oznamovatelia pri odhaľovaní závažného poškodzovania verejného záujmu, sa neustále preukazuje už niekoľko rokov a že oznamovatelia sa javia ako hlavný zdroj investigatívnej žurnalistiky, ako aj nezávislej tlače;
5. so znepokojením konštatuje, že vo viacerých členských štátoch oznamovatelia stále čelia občianskoprávnym konaniam a trestnému stíhaniu, pričom existujúce prostriedky na ich obranu, podporu a ochranu chýbajú alebo sú málo účinné; okrem toho poznamenáva, že rozdiely medzi členskými štátmi vedú k právnej neistote a k riziku nespravodlivého zaobchádzania;
6. vyhlasuje, že ochrana oznamovateľov je zásadná pre správne uplatňovanie právomocí Európskej únie;
7. nabáda členské štáty, aby propagovali pozitívnu úlohu oznamovateľov, a to najmä prostredníctvom informačných kampaní;

Mechanizmus nahlasovania

8. konštatuje, že jedna z prekážok v činnosti oznamovateľov spočíva v tom, že neexistujú jasne vymedzené spôsoby nahlasovania; zdôrazňuje, že táto situácia vedie k tomu, že mnohí oznamovatelia ostávajú ticho; vyjadruje znepokojenie nad odvetnými opatreniami a nátlakom, ktoré sa uplatňujú proti oznamovateľom, keď sa obrátia na nesprávnu osobu alebo na nesprávny subjekt v rámci svojej organizácie;
9. zdôrazňuje, že vierohodnosť oznámenia a jeho pravosť sa musia dať posúdiť sčasti na základe spôsobu nahlásenia; domnieva sa, že by sa mal stanoviť ucelený systém, ktorý by umožňoval nahlasovanie vnútri aj mimo organizácie;
10. vyzýva Komisiu, aby preskúmala stupňovitý systém umožňujúci nahlasovanie vnútri a mimo organizácie; zdôrazňuje, že na tento účel by sa mali stanoviť jasné postupy; domnieva sa, že zamestnávateľi by sa mali nabádať k tomu, aby zavádzali postupy vnútorného nahlasovania a aby bola v každej organizácii jedna osoba poverená prijímaním príslušných oznámení; domnieva sa, že zástupcovia pracovníkov by mali byť zapojení do menovania tejto zodpovednej osoby;

11. domnieva sa, že oznamovateľ by sa mal prednostne obracať na vnútorné mechanizmy nahlasovania v organizácii alebo na príslušné orgány; zdôrazňuje však, že v prípade absencie priaznivej odpovede v rámci organizácie alebo v prípade riskantnej situácie pre oznamovateľa či naliehavosti oznámenia informácie musí mať oznamovateľ možnosť obrátiť sa na mimovládne organizácie alebo na tlač;
12. domnieva sa, že nahlásenie mimo organizácie bez toho, aby najskôr prešlo vnútornou fázou, nemôže byť dôvodom na vyhlásenie oznámenia za neplatné, na stíhanie alebo na zamietnutie ochrany;

Ochrana poskytovaná v prípade nahlásenia

13. vyjadruje znepokojenie nad rizikami, ktorým sú vystavení oznamovatelia na svojom pracovisku, a najmä nad rizikami priamych alebo nepriamych odvetných opatrení zo strany ich zamestnávateľa a zo strany osôb, ktoré pracujú pre ich zamestnávateľa alebo konajú v jeho mene; zdôrazňuje, že tieto odvetné opatrenia sa najčastejšie prejavujú vylúčením, spomalením alebo zastavením kariérneho rastu, dokonca prepustením, ako aj morálnym obťažovaním; zdôrazňuje, že takéto odvetné opatrenia brzdia oznamovateľov v ich konaní; považuje za nevyhnutné zaviesť ochranné opatrenia pred takýmito destabilizačnými praktikami; zastáva názor, že odvetné opatrenia by mali podliehať penalizácii a účinným sankciám; zdôrazňuje, že len čo sa určitá osoba uzná za oznamovateľa, opatrenia prijaté proti nej by sa mali zrušiť;
14. vyjadruje znepokojenie nad stíhaniami zameranými na umlčanie, ktoré spočívajú v začatí súdneho konania alebo v hrozbe začatím súdneho konania proti oznamovateľovi, ale nie s cieľom odsúdiť ho, ale priviesť ho k autocenzúre alebo ho finančne, morálne a psychicky vyčerpať;
15. pripomína riziko trestného stíhania a občianskoprávneho konania, ktorému sa vystavujú oznamovatelia; zdôrazňuje, že práve tí ťahajú v prípade, že dôjde k procesu, za kratší koniec; považuje za nevyhnutné, aby sa dôkazné bremeno prenieslo na toho, kto vykonáva odvetné opatrenia proti oznamovateľom a vyvíja na nich nátlak; zastáva názor, že počas celého konania by sa mala zaručiť dôvernosť;
16. domnieva sa, že na základe možnosti oznamovateľa podať anonymné oznámenie by sa mal povoľovať prenos informácií, ktoré by inak za iných podmienok neboli nahlásené; v tejto súvislosti zdôrazňuje, že by sa mali zaviesť jasne vymedzené spôsoby anonymného nahlasovania;
17. zdôrazňuje, že príslušná osoba by nemala stratiť nárok na ochranu len preto, lebo sa zmýlila v posúdení faktov, alebo preto, lebo vnímané ohrozenie verejného záujmu sa nepreukázalo, pod podmienkou, že v okamihu nahlásenia mala rozumné dôvody veriť v jeho pravdivosť;

Podpora oznamovateľov

18. zdôrazňuje úlohu odborových zväzov pri poskytovaní podpory a pomoci oznamovateľom počas ich krokov v rámci ich organizácie;
19. zdôrazňuje, že okrem profesijných rizík čelia oznamovatelia aj psychologickým

a finančným rizikám; domnieva sa, že oznamovateľom by sa mala poskytovať psychologická podpora, ako aj právna pomoc, keď o ňu požiadajú, že by sa im mala poskytovať finančná pomoc v prípade jej riadne odôvodnenej potreby a že v prípade preukázanej profesionálnej ujmy by sa im malo poskytnúť odškodnenie ako predbežné opatrenie pre prípad občianskoprávneho konania;

20. vyzýva členské štáty, aby zriadili nezávislý orgán, ktorý by bol poverený prijímaním oznámení, overovaním ich vierohodnosti a usmerňovaním oznamovateľov v ich konaní, najmä v prípade absencie priaznivej odpovede v rámci ich organizácie;
21. vyzýva Komisiu, aby navrhla zriadenie podobného orgánu na európskej úrovni, ktorý by bol poverený koordináciou opatrení členských štátov, najmä v cezhraničných situáciách; domnieva sa, že tento európsky orgán by tiež mal mať právomoc prijímať oznámenia, overovať ich vierohodnosť a usmerňovať oznamovateľov, keď sa odpoveď, ktorú poskytne členský štát oznamovateľovi, nejaví ako náležitá; domnieva sa, že mandát európskeho ombudsmana by sa mohol rozšíriť tak, aby plnil aj túto funkciu;
22. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade a Komisii.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Na prvoradú úlohu, ktorú zohrávajú oznamovatelia pri odhaľovaní závažného poškodzovania verejného záujmu, už niekoľko rokov poukazuje sled škandálov v takých rozmanitých oblastiach, ako sú ochrana verejného zdravia, životné prostredie alebo vyhýbanie sa daňovým povinnosťami. V súčasnosti sa ochrana oznamovateľov považuje za jeden z prednostných spôsobov ochrany verejného záujmu a podnecovania k etickému a zodpovednému správaniu vo verejných aj v súkromných inštitúciách. Poskytovaná ochrana, hoci existuje, je však stále značne nedostatočná a príliš fragmentovaná na to, aby ponúkala ucelený rámec v Európskej únii, ktorej činnosť sa v súčasnosti obmedzuje na sektorovú ochranu.

Vaša spravodajkyňa sa domnieva, že Európska únia by mala konať prostredníctvom horizontálneho legislatívneho nástroja, a to v súlade so svojimi cieľmi v oblasti demokracie, rôznorodosti názorov a slobody prejavu. Európskej komisii sa ponúka viacero možných právnych základov na navrhnutie takéhoto nástroja, a preto by sa do toho mala pustiť čo najrýchlejšie.

Na ochranu oznamovateľov už bolo vytvorených viacero medzinárodných noriem. Európske právne predpisy by z nich preto mali vychádzať. V súlade s týmito normami by malo byť vymedzenie oznamovateľa dostatočne široké na to, aby zahŕňalo čo najviac situácií a aby chránilo zamestnancov zo súkromného, ako aj z verejného sektora, ale tiež poradcov alebo dokonca samostatne zárobkovo činné osoby. Okrem toho by sa nemalo obmedzovať len na nahlasovanie skutkov, ktoré sú v rozpore so zákonom, ale malo by zahŕňať aj odhalenia týkajúce sa poškodzovania verejného záujmu. V organizáciách by sa mali zaviesť jasné mechanizmy nahlasovania, ktoré by umožňovali vnútorné nahlasovanie. Tieto mechanizmy by však nemali byť jediným prostriedkom a malo by byť povolené aj nahlasovanie nezávislej inštitúcii alebo verejnosti. Na európskej úrovni by sa mal zriadiť orgán, ktorý by bol osobitne venovaný poradenstvu, usmerňovaniu a prijímaniu oznámení nekalých praktík

Na zabezpečenie čo najlepšej ochrany osôb, ktoré sa rozhodnú podať oznámenie, by sa mala zaručiť ochrana dôvernosti, pričom by sa malo zaviesť prenesenie dôkazného bremena. Na záver, toto ustanovenie by sa mohlo doplniť o finančnú a psychologickú pomoc, ako aj náhrady škody, pričom by sa mali zaviesť účinné sankcie proti osobám, ktoré sa snažia zabrániť oznamovateľovi v tom, aby prehovoril.

**PRÍLOHA: ZOZNAM SUBJEKTOV ALEBO OSÔB, KTORÉ SPRAVODAJKYNI
POSKYTLI PODNETY**

Tento zoznam bol vypracovaný ako úplne dobrovoľná iniciatíva v rámci výlučnej zodpovednosti spravodajkyne. Pri príprave návrhu správy prijala spravodajkyňa podnety od týchto subjektov alebo osôb:

Subjekt a/alebo osoba
UNI Europa
FIRST-CISL
European Federation of Journalists
Eurocadres
Transparency International France
Transparency International
Finnish trade union representation to the EU
CCI Paris-Ile de France
Ascent-EU - Good Governance, Anti-Corruption & Rule of Law Consultant
CADRES CFDT
EBU
Brussels Office of the Swedish Trade Unions
Finnish trade union representation to the EU