

Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku – navrhované zmeny

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień



**Ochrana oznamovateľov na pracovisku
v štátoch Vyšehradskej skupiny,
Francúzsku a Slovinsku
– navrhované zmeny**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku – navrhované zmeny

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień

Zbigniew Hajn – Łódzka univerzita, Fakulta práva a verejnej správy
Katedra Európskeho, medzinárodného a kolektívneho pracovného práva
Úvod, Kap. I 1, 2.4, 4, Kap. II 1, 4, 5.1, 8

Dagmara Skupień – Łódzka univerzita, Fakulta práva a verejnej správy
Katedra Európskeho, medzinárodného a kolektívneho pracovného práva
Úvod, Kap. I, 1, 2.1–2.3, 3, Kap. II, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, Zhrnutie

VEDECKÝ RECENZENT
Łukasz Pisarczyk, Varšavská univerzita, Fakulta práva a verejnej správy,
Katedra pracovného práva a sociálnej politiky

ZODPOVEDNÁ REDAKTORKA
Monika Borowczyk

PRELOŽILA
Joanna Bakalarz (SK)

SADZBA A ZALOMENIE
AGENT PR
Anna Basista

Titulná fotografia:
https://st2.depositphotos.com/1035451/8581/v/950/depositphotos_85810968-stock-illustration-polygonal-connection-structure.jpg

Táto publikácia bola financovaná Medzinárodným Vyšehradským fondom v rámci Vyšehradského grantu
(Č. 21930021) Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny,
Francúzsku a Slovinsku (WhistlePro)

#WHISTLEPRO

• supported by
• Visegrad Fund
• •

© Copyright by Authors, Łódź–Kraków 2021
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2021
© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2021

<https://doi.org/10.18778/8220-653-1>

Vydalo Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
1. Wydanie W.10430.21.0.K
Objem: 2,8 wydawateľských hárkov; 3,375 tlačových hárkov

ISBN WUŁ 978-83-8220-653-1
e-ISBN WUŁ 978-83-8220-654-8
ISBN AGENT PR 978-83-64462-98-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 665 58 63

O MEDZINÁRODNOM VYŠEHRADSKOM FONDE

Vyšehradský fond je medzinárodná organizácia poskytujúca finančné príspevky, ktorú v roku 2000 zriadili vlády štátov Vyšehradskej skupiny: Českej republiky, Maďarska, Poľskej republiky a Slovenskej republiky na podporu regionálnej spolupráce medzi krajinami V4 a medzi regiónom V4 a ostatnými štátmi, najmä západného Balkánu a Východného partnerstva. Fond realizuje uvedený cieľ prostredníctvom grantov, štipendií a umeleckých rezidenčných pobytov v celkovom objeme 8 mil. eur. Tieto finančné prostriedky pochádzajú z príspevkov všetkých štátov V4 v rovnakej výške. Ďalší prispievatelia (Kanada, Nemecko, Holandsko, Južná Kórea, Švédsko, Švajčiarsko, USA) poskytli ďalších 10 mil. eur prostredníctvom rôznych grantových programov, ktoré fond realizoval od roku 2012.

Viac informácií o Medzinárodnom vyšehradskom fonde:

<https://www.visegradfund.org/>

O VYŠEHRADSKOM GRANTE „OCHRANA OZNAMOVATEĽOV NA PRACOVISKU V ŠTÁTOCH V4, VO FRANCÚZSKU A SLOVINSKU“ (WHISTLEPRO)

Projekt sa zameriava na ochranu zamestnancov, ktorí oznámia nezrovnalosti alebo porušenie zákona vo svojich organizáciách – tak vo verejnom, ako aj v súkromnom sektore (*whistleblowing*).

Projekt si kladie za cieľ prispieť k zlepšeniu právneho rámca v oblasti ochrany oznamovateľov v krajinách Vyšehradskej štvorky a nepriamo aj k zmene postoja zamestnancov k whistleblowingu okrem iného na základe slovinských a francúzskych legislatívnych skúseností.

Hlavným cieľom projektu je vypracovanie modelu účinnej ochrany oznamovateľov vo všetkých krajinách V4, a to najmä v súvislosti s povinnosťou všetkých členských štátov Európskej únie implementovať do 17. decembra 2021 smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenie práva Únie.

Projekt sa realizuje s finančným príspevkom vlády Česka, Maďarska, Poľska a Slovenska prostredníctvom vyšehradských grantov poskytnutých z Medzinárodného vyšehradského fondu. Poslaním fondu je presadzovať myšlienky udržateľnej regionálnej spolupráce v strednej Európe.

Viac informácií:

<https://wpia.uni.lodz.pl/en/research/whistlepro>

ORGANIZÁCIA KOORDINUJÚCA PROJEKT
Lodžská univerzita



PARTNERSKÉ ORGANIZÁCIE

Karlova univerzita v Prahe



**CHARLES
UNIVERSITY**

Trnavská univerzita v Trnave



Univerzita v Maribore



Univerzita v Tours



Univerzita reformovanej cirkvi Gáspára Károliho (KRE) v Maďarsku



Obsah

Úvod.....	9
I. Súčasný právny stav	11
1. Úvodné poznámky	11
2. Legislatíva štátov Vyšehradskej skupiny	12
2.1. Česká republika.....	12
2.2. Maďarsko.....	12
2.3. Poľsko	13
2.4. Slovenská republika.....	14
3. Právne predpisy vo Francúzsku	15
4. Právne predpisy v Slovinsku.....	16
II. Navrhované zmeny	19
1. Spôsob transpozície smernice EÚ o ochrane oznamovateľov	19
2. Vzťah medzi všeobecnými a sektorovými predpismi.....	21
3. Objektívny rozsah oznamovania.....	22
4. Subjektívny rozsah ochrany	24
4.1. Všeobecné úvahy	24
4.2. Subjektívny rozsah priamej ochrany.....	24
4.3. Subjektívny rozsah nepriamej ochrany.....	30
5. Interné kanály nahlasovania.....	31
5.1. Povinné subjekty.....	31
5.2. Úloha zástupcov zamestnancov	34
5.3. Nevyhnutné súčasti štruktúry vnútorného kanála	34
6. Externé oznamovacie kanály	36
6.1. Úloha ústredného orgánu pre oznamovateľov	36
6.2. Nastavenie externých kanálov	38
6.3. Finančné stimuly.....	39
7. Zverejňovanie informácií.....	40
8. Ochrana pred odvetou	41
8.1. Všeobecné poznámky	41
8.2. Zákaz odvetných opatrení	41
8.3. Opatrenia na ochranu pred odvetnými opatreniami.....	42
9. Podporné opatrenia pre oznamovateľov	45
10. Whistleblowing a povinnosť mlčanlivosti.....	46
11. Trestné sankcie.....	47
Zhrnutie.....	49
Bibliografia	51

Úvod

V rámci realizácie Vyšehradského grantu s názvom Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku (WhistlePro), ktorý bol koordinovaný Lodžskou univerzitou, medzinárodný tím právnych odborníkov¹ pracoval na návrhoch možného zlepšenia postavenia oznamovateľov na pracovisku v krajinách Vyšehradskej skupiny. Výskum bol založený na analýze súčasnej právnej úpravy v krajinách Vyšehradskej štvorky, ako aj francúzskej a slovinskej legislatívy, na vyhodnotení uvedených predpisov z hľadiska medzinárodných a európskych štandardov a na vypracovaní požiadaviek do budúcnosti. Počas výskumu prebiehala spolupráca so zástupcami vedeckých centier, verejnoprávnych inštitúcií, odborových zväzov, organizácií občianskej spoločnosti a podnikov.

Možnosť zaviesť legislatívne zmeny sa v súčasnosti spája s nutnou transpozíciou smernice EÚ o ochrane oznamovateľov², ktorá môže a dokonca mala by z meritórneho hľadiska ísť nad rámec minimálnych noriem požadovaných zákonodarcom EÚ. V tejto publikácii budú predstavené návrhy na legislatívne zmeny týkajúce sa okrem iného spôsobu implementácie vrátane vzťahu medzi všeobecnými zásadami oznamovania a sektorovými predpismi, objektívneho a subjektívneho rozsahu oznamovania, na ktorý by mala nadväzovať ochrana pred negatívnymi dôsledkami, správneho nastavenia interných a externých oznamovacích kanálov, spôsobov, ako zabezpečiť pre oznamovateľov efektívne spôsoby ochrany pred odvetnými opatreniami, podporných opatrení pre oznamovateľov, problematiky dôvernosti, a napokon otázky týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti za zverejnenie osobných údajov oznamovateľa a marenie alebo zabránenie nahlasovaniu porušení.

¹ Tím odborníkov v nasledujúcom zložení: Gwenola Bargain, Univerzita v Tours; Edyta Bielak-Jomaa, Lodžská univerzita; Zbigniew Hajn, Lodžská univerzita; Attila Kun, Univerzita Reformovanej cirkvi Gáspára Károliho (KRE) v Maďarsku; Jakub Morávek, Karlova univerzita v Prahe; Andrea Olšovská, Trnavská univerzita v Trnave; Jan Pichrt, Karlova univerzita v Prahe; Darja Senčur Peček, Univerzita v Maribore; Dagmara Skupień, Lodžská univerzita (koordinátorka grantu WhistlePro); Róbert Szuchy Univerzita Reformovanej cirkvi Gáspára Károliho (KRE) v Maďarsku, Peter Varga, Trnavská univerzita v Trnave; Veronika Zoričáková, Trnavská univerzita v Trnave.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 r. o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie, Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17–56, ďalej len „smernica EÚ o ochrane oznamovateľov“.

I. Súčasný právny stav

1. Úvodné poznámky

Aktuálna legislatíva na ochranu oznamovateľov v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku je diferencovaná, pokiaľ ide o spôsoby a rozsah ochrany oznamovateľov. Právne predpisy uvedených krajín sú ovplyvnené medzinárodným právom, najmä dohovormi Rady Európy, ako aj odvetvovými právnymi predpismi Európskej únie o whistleblowingu. Je potrebné zdôrazniť, že Slovensko, rovnako ako Francúzsko a Slovinsko, ratifikovalo Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o skončení zamestnania z podnetu zamestnávateľa č. 158 z roku 1982. Vzhľadom na článok 5 písm. c) tohto dohovoru podanie sťažnosti alebo účasť na súdnom konaní proti zamestnávateľovi pre údajné porušenie zákonov alebo predpisov, alebo podanie opravného prostriedku na príslušné správne úrady nie sú platnými dôvodmi na skončenie zamestnania.

Žiadna z uvedených legislatív však whistleblowerom neposkytuje úplnú a účinnú ochranu a nie je ani plne v súlade so smernicou EÚ o ochrane oznamovateľov.

Je potrebné uviesť, že napriek platným osobitným zákonom v niektorých z uvedených štátov a všeobecným ustanoveniam, ktoré sa uplatňujú na oznamovateľov, občania si oznamovanie porušení stále spájajú s obavou zo straty zamestnania a iných negatívnych dôsledkov³ alebo z obvinenia, že niekto ich označí za „zradcu“ alebo „udavača“.⁴ Z prieskumu verejnej mienky v rámci EÚ vyplýva, že iba 44% Európanov vie, akým spôsobom treba oznamovať

³ Porov. napr. prezentáciu Transparency International Slovensko, <https://www.youtube.com/watch?v=VHUWXwgg-zU&t=94s> získané 30.06.2021.

⁴ Pozri správu z prieskumu na objednávku Európskej komisie, Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report (June 2020), <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, získané 30.06.2021 (podľa ktorej by sa napr. 37% respondentov z Dánska a 30% respondentov z Poľska nerozhodlo oznámiť korupciu, aby neboli označení za „zradcu“), s. 119 alebo Oživeni, Whistleblowing, jún 2020, https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2021/01/v4-Whistleblowing_EN.pdf, získané 30.06.2021, s. 15–16. Na druhej strane, prieskumy verejnej mienky v niektorých krajinách ukazujú pozitívne hodnotenie oznamovateľov, pozri napr.: Prieskum verejnej mienky. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu pre Transparency International Slovensko, Focus Marketing and Social Research, máj 2016, <https://transparency.sk/sk/prieskumy/> získané 30.06.2021. Z tohto prieskumu vyplýva, že väčšina opýtaných by vnímala pozitívne nahlásenie korupcie na vlastnom pracovisku zo strany ich kolegu – (uviedlo to 72% respondentov), s. 13.

korupciu, pričom úroveň informovanosti v tejto oblasti je vo Francúzsku a Poľsku (42%), Českej republike (41%), na Slovensku (37%) a v Maďarsku (27%) nižšia ako európsky priemer, a v Slovinsku – vyššia (48%).⁵

2. Legislatíva štátov Vyšehradskej skupiny

2.1. Česká republika

V Českej republike napriek viacerým legislatívnym návrhom, ktoré boli predložené od roku 2012, nebol prijatý žiadny právny predpis, ktorým by sa komplexne upravili postupy pri oznamovaní porušení a otázky súvisiace s ochranou oznamovateľov.⁶ Ochrana oznamovateľov doteraz vychádzala zo všeobecných právnych zásad vrátane pracovného práva⁷ a judikatúry Ústavného súdu Českej republiky.⁸ Organizačné otázky týkajúce sa oznamovania (aj anonymným spôsobom) trestných činov spáchaných v súvislosti so štátnou službou vyplývajú z nariadenia vlády č. 145/2015 Sb.⁹ vydaného podľa § 205 písm. d) českého etického kódexu štátnych zamestnancov.¹⁰ V súčasnosti prebiehajú práce na legislatívnom návrhu, ktorý bol vypracovaný v rámci Odboru stretu záujmov a boja proti korupcii Ministerstva spravodlivosti s cieľom transponovať smernicu EÚ o ochrane oznamovateľov v Českej republike.

2.2. Maďarsko

V Maďarsku oznamovanie porušení je upravené zákonom CLXV z roku 2013 o sťažnostiach a zverejňovaní informácií vo verejnom záujme (ďalej len Pkbt).¹¹ Podľa § 1 ods. 1 uvedeného zákona orgány štátnej správy a územnej

⁵ Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report (June 2020), s. 115, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, získané 30.06.2021.

⁶ Pozri J. Pichrt, J. Morávek, Protection of Whistleblowers under Czech law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law (2019/1937) In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

⁷ Zákoník práce, č. 262/2006 Sb.

⁸ Pozri J. Pichrt, J. Morávek, Whistleblowing: National Report for the Czech Republic In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst, (red.), Cham 2016, s. 115–123.

⁹ Nařízení Vlády ze dne 15. června 2015 o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, 145/2015 Sb.

¹⁰ Pozri Zákon č. 234/2014 Sb. ze dne 1. října 2014 o státní službě. K požiadavkám týkajúcim sa riadnej úpravy oznamovania v štátnej službe pozri J. Morávek In: J. Pichrt a kol., Zákon o státní službě, Komentář, vyd. 1, Praha 2015, s. 720–724.

¹¹ Pozri anglickú verziu uvedeného predpisu: https://www.ajbh.hu/documents/14315/130159/Act_CLXV_of_2013_.pdf/faa3e557-8e16-473f-1fa9-539e7cdb0f22, získané 30.6.2021.

samosprávy prešetrujú sťažnosti a zverejňovanie informácií vo verejnom záujme. V zmysle § 4 ods. 1 Pkbt sa zverejnenie informácií vo verejnom záujme môže uskutočniť aj prostredníctvom zabezpečeného elektronického systému na zverejňovanie informácií vo verejnom záujme. Prevádzku elektronického systému na podávanie a evidenciu oznámení vo verejnom záujme zabezpečuje komisár pre základné práva. Otázky týkajúce sa oznamovania v sektore verejnej správy sú upravené nariadením vlády č. 50/2013 o systéme riadenia integrity v inštitúciách verejnej správy a postupe pri prijímaní oznámení od oznamovateľov. Opatrenia na ochranu oznamovateľov vyplývajú zo zákona LXXX z roku 2003 o právnej pomoci.

Súčasná právna úprava je kritizovaná z viacerých dôvodov, najmä pre nejasnosť podporných opatrení, chýbajúce ustanovenia, ktoré by určovali, ktorý orgán rozhoduje o existencii ohrozenia oznamovateľa, chýbajúce ustanovenia stanovujúce záruky ochrany oznamovateľa a pre neexistenciu psychologickej pomoci zo strany štátu pre osoby nahlasujúce porušenia práva.¹²

2.3. Poľsko

V Poľsku neexistuje jeden zákon, ktorým by sa komplexným spôsobom upravovala ochrana oznamovateľov na pracovisku.¹³ Povinnosť vytvoriť interné kanály a pravidlá nahlasovania nezrovnalostí sú ustanovené pre niektoré hospodárske sektory, čo vyplýva z nariadení EÚ. V Poľsku absentuje inštitúcia, ktorá by oznamovateľov nasmerovala na vhodné externé kanály alebo im poskytla právne poradenstvo a informácie o ich právach. Pravidlá ochrany oznamovateľov vyplývajú z rôznych rozptýlených právnych predpisov vrátane zákonníka práce¹⁴ a tiež z judikatúry Najvyššieho súdu týkajúcej sa prípustnej

Na túto tému: H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Warszawa 2020, s. 101–103.

¹² Pozri A. Kun, Whistleblowing in Hungary In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021. European Network of National Human Rights Institutions, State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, s. 305, <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/>, získané 30.6.2021.

¹³ Pozri D. Skupień, Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

¹⁴ Pozri D. Skupień, Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (red.), Cham 2016, s. 221–224 a tiež autorky, The legal protection of whistleblowers In: Poland in Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé, Vienne, 20–26 VII 2014, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska (red.), Łódź 2014, s. 258–261.

kritiky zamestnávateľa zo strany zamestnanca. Uvedená judikatúra bola vyvinutá na základe pracovnoprávných súdnych konaní začatých v súvislosti so skončením pracovného pomeru s oznamovateľom zo strany zamestnávateľa. Právny stav je potrebné zlepšiť predovšetkým z dôvodu takých nedostatkov, ako je napr. chýbajúca legálna definícia oznamovateľa alebo vymedzenie objektívneho rozsahu porušenia zákona alebo nezrovnalostí, ktorých nahlásenie by bolo spojené s poskytnutím ochrany, neujasnenosť, pokiaľ ide o príslušné orgány na vybavovanie oznámení v rámci externých kanálov, následná povaha ochrany pred skončením pracovného pomeru a skutočnosť, že uvedená ochrana sa vzťahuje najmä na zamestnancov zamestnaných v rámci pracovného pomeru na dobu neurčitú, ako aj absencia jasných pravidiel týkajúcich sa dôkazného bremena v prípadoch diskriminačných postupov voči oznamovateľom, z ktorých sú obvinení zamestnávatelia.¹⁵

2.4. Slovenská republika

Slovensko, rovnako ako Maďarsko, si zvolilo cestu úpravy postavenia oznamovateľov v jednom hlavnom zákone. Prvý slovenský zákon v tejto oblasti bol prijatý v roku 2014 (zákon č. 307/2014 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov) ako súčasť vládneho programu na posilnenie ochrany oznamovateľov, v ktorom boli zohľadnené medzinárodnoprávne záväzky SR. Uvedený zákon bol v roku 2019 nahradený dnes platným zákonom č. 54/2019 Z.z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁶ Novým zákonom bolo posilnené postavenie oznamovateľov v trestnom konaní, zvýšila sa ich ochrana, a zároveň bol zriadený celoštátny nezávislý orgán verejnej správy na ochranu oznamovateľov, t. j. Úrad na ochranu oznamovateľov, ktorý začal fungovať v roku 2021.¹⁷

¹⁵ Pozri Ľ. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, s. 135–139 alebo H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Warszawa 2020, s. 334–337.

¹⁶ Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 54/2019 Coll, English version: <https://transparency.sk/sk/temy/whistleblowing/>, získané 30.06.2021.

¹⁷ K slovenskej legislatíve pozri T. Mičudová, Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár, Bratislava 2019 alebo P. Kłosowski, Status osób ujawniających nieprawidłowości w Republice Słowackiej z perspektywy przepisów nowej ustawy z 1.03.2019 r. In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021, s. 205–213.

V dôsledku uvedeného v Slovenskej republike neexistujú samostatné sektorové zákony, ktoré by sa vzťahovali na konkrétne oblasti práva, ale platí jeden všeobecný zákon na ochranu oznamovateľov tak v súkromnom, ako aj verejnom sektore. Zákon sa však nevzťahuje na všetky prípady oznamovania, pri ktorých sa vyžaduje ochrana. Dôležitú úlohu pri ochrane osôb nahlasujúcich protispoločenské správanie preto zohráva aj antidiskriminačná legislatíva. V súvislosti s povinnosťou transponovať smernicu EÚ o ochrane oznamovateľov sa očakáva zmena platného zákona.¹⁸

3. Právne predpisy vo Francúzsku

Vo Francúzsku v súčasnosti platia tri samostatné oznamovacie systémy; jedným sú ustanovené pravidlá ochrany oznamovateľov a spôsoby oznamovania v prípade právnických osôb súkromného alebo verejného práva s najmenej 50 zamestnancami a v obecných úradoch a úradoch departmánov a regiónov s najmenej 10 000 obyvateľmi, podľa čl. 7–15 zákona Loi Sapin 2¹⁹ a jeho vykonávacích predpisov²⁰, systém oznamovania korupcie a protekcie za úplatok, ku ktorému došlo vo Francúzsku alebo v zahraničí v spoločnostiach s najmenej 500 zamestnancami alebo skupinách podnikov so sídlom vo Francúzsku s najmenej 500 zamestnancami a obratom alebo konsolidovaným obratom presahujúcim 100 mil. EUR (čl. 17 zákona Loi Sapin 2). Tretí systém upravuje *Loi n° 2017–399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (zákon č. 2017–399 z 27. marca 2017 o povinnosti dohľadu nad ovládajúcimi podnikmi a objednávajúcimi podnikmi), ktorý do Obchodného zákonníka (*Code de commerce*) uviedol povinnosť vypracovať plán dohľadu s cieľom identifikovať riziká a riešiť závažné porušenia ľudských práv, základných slobôd, predpisov týkajúcich sa zdravia a bezpečnosti osôb a ochrany životného prostredia. Súčasťou uvedeného plánu je vytvorenie mechanizmu na oznamovanie a prijímanie oznámení o existencii rizík alebo porušení, ktorý mechanizmus bude dohodnutý s reprezentatívnymi odborovými organizáciami v danej spoločnosti. Uvedenú povinnosť majú spoločnosti so sídlom vo Francúzsku a s najmenej 5 tisícami zamestnancov

¹⁸ Pozri P. Varga, V. Zoričáková, Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

¹⁹ Loi n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

²⁰ Décret no 2017–564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat.

v ich sídle a v priamo alebo nepriamo ovládaných spoločnostiach, a tiež spoločnosti s najmenej 10 tisícami zamestnancov v ich sídle a priamo alebo nepriamo ovládaných spoločnostiach, ktorých sídlo je na území Francúzska alebo v zahraničí. Ochrana oznamovateľov je doplnená pracovnoprávnymi predpismi²¹ vrátane antidiskriminačných predpisov. Osobitnú úlohu v procese oznamovania porušení zohráva Défenseur des droits (Ochranca práv), ktorý v oblasti oznamovania plní informačnú funkciu a zároveň smeruje oznámenia oznamovateľov príslušným externým orgánom.²²

4. Právne predpisy v Slovinsku

V Slovinsku neexistuje všeobecný a samostatný právny predpis, ktorým by sa oznamovateľom poskytovala komplexná ochrana.²³ Zamestnanci a štátni zamestnanci, ktorí nahlasujú nezákonné alebo škodlivé konanie, sú chránení len na základe osobitných zákonov, z ktorých niektoré boli prijaté v rámci implementácie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných záväzkov, ktorými je Slovinsko viazané. Oznamovatelia požívajú aj všeobecnú ochranu podľa pracovného práva. Prvoradý význam má zákon o integrite a prevencii korupcie z roku 2010 (*Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ZIntPK*), ktorý upravuje nahlasovanie korupcie a ochranu osoby nahlasujúcej korupciu, nahlasovanie neetického alebo nezákonného konania a opatrenia na ochranu nahlasujúcej osoby a ktorým sa implementuje Občianskoprávny dohovor

²¹ Porov. G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021, Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, s. 67–70 a A. Rommel, Ochrona sygnalistów we francuskim systemie prawnym In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021, s. 197–204.

²² Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (ústavný zákon č. 2011–333 z 29. marca 2011 týkajúci sa ochrancu práv), JORF č. 0075 z 30. marca 30 mars 2011 zmenený zákonom Loi organique n° 2016–1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

²³ Pozri D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021 a tejže autorky: Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (red.), Cham 2016, s. 263–277.

Rady Európy o korupcii a Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii.²⁴ Oznamovanie upravuje aj zákon o slovinskom štátnom holdingu (*Zakon o slovenskem državnem holdingu, ZSDH-1*) s tým, že ochrana osôb, ktoré nahlasujú nezákonné praktiky podľa uvedeného zákona, sa riadi ZIntPK.

V Slovinsku tiež platí niekoľko zákonov, ktorými sa implementujú nariadenia a smernice Európskej únie v oblasti bankovníctva, poisťovníctva, burzy cenných papierov a pod., ktoré členským štátom ukladajú povinnosť upraviť povinnosti právnických osôb a ich dozorných orgánov, pokiaľ ide o vytvorenie interných kanálov na nahlasovanie porušení a o zabezpečenie ochrany nahlasujúcich osôb. Tieto otázky upravujú zákony o bankovníctve (*Zakon o bančništvu, ZBan-2*), poisťovníctve (*Zakon o zavarovalništvu, ZZavar-1*), trhu finančných nástrojov (*Zakon o trhu finančnih nástrojov, ZTFI-1*), investičných fondoch a správcovských spoločnostiach (*Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje, ZISDU-3*) a o prevencii prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (*Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, ZPPDFT-1*) a o obchodnom tajomstve (*Zakon o poslovni skrivnosti, ZPosS*). Poukazuje sa však na to, že slovinské pracovné právo neposkytuje osobám nahlasujúcim porušenia osobitnú ochranu pred odvetnými opatreniami zo strany zamestnávateľa. Zákonom o pracovných vzťahoch (*Zakon o delovnih razmerjih, ZDR-1*) sa však všetkým zamestnancom (vrátane štátnych zamestnancov) poskytuje ochrana pred nezákonnými praktikami zamestnávateľov, ako je obťažovanie a mobbing a neoprávnené skončenie pracovného pomeru. Zákon o inšpekcii (*Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ZIN*) zasa inšpektorom ukladá povinnosť chrániť zdroj správy alebo zdroj iných informácií. Nepriamo sa na ochranu oznamovateľov vzťahuje aj zákon o hromadných oznamovacích prostriedkoch (*Zakon o medijih, ZMed*), ktorým je novinárom zaručené právo nezverejniť zdroj informácií, ako aj zákon o ochrane svedkov (*Zakon o zaščiti prič, ZZPrič*) a trestný zákon (*Kazenski zakonik, KZ-1*).

Definíciu nezákonných, nespravodlivých alebo neetických praktík, spôsoby nahlasovania a ochranu nahlasujúcich osôb na úrovni zamestnávateľa upravujú aj tzv. kódexy správania, etické kódexy alebo politiky korporátnej integrity väčších firiem, z ktorých mnohé sú vo vlastníctve štátu. Väčšina z nich je tiež

²⁴ Pozri D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021, a Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, s. 50–56 alebo H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Warszawa 2020, s. 101.

signatármi slovinských usmernení týkajúcich sa korporátnej integrity z roku 2014, ktoré na podnet Ekonomickej fakulty Univerzity v Lubľane vypracovala Slovinská obchodná a priemyselná komora (GZS), Slovinské združenie manažérov (ZM) a Slovinské združenie riaditeľov (ZNS).

Vzhľadom na fragmentárnosť právnej ochrany oznamovateľov sa požaduje, aby sa smernica implementovala prijatím samostatného zákona. Ministerstvo spravodlivosti už predložilo slovinskej vláde príslušné návrhy.²⁵ So svojimi návrhmi prichádzajú aj zástupcovia teórie právnej doktríny.²⁶

²⁵ Pozri Vlada RS, Odgovor na poslansko vprašanje, s. 00104-4/2020/6 (6.02.2020), [https://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c-3003716c4/66270c5c8633b33ec125850600373686/\\$FILE/odg_21.pdf](https://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c-3003716c4/66270c5c8633b33ec125850600373686/$FILE/odg_21.pdf) získané 30.06.2021.

²⁶ Pozri D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021, I. Vuksanović, Poziv za specialno zakonsko ureditev »žvižgačev«, Pravna praksa, 2010/45, s. 8, alebo A. Sedlar, Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, Pravna praksa, 2019/13, s. 6–8.

II. Navrhované zmeny

1. Spôsob transpozície smernice EÚ o ochrane oznamovateľov

Právna úprava oznamovania porušení a postavenia oznamovateľov v členských štátoch Európskej únie nie je v súčasnosti jednotná. V smernici EÚ 2019/1937 sa stanovujú spoločné minimálne normy na ochranu osôb nahlasujúcich porušenie práva EÚ v oblastiach, ktoré spadajú do jej rozsahu pôsobnosti.²⁷ To je aj základný rozsah jej transpozície do právneho poriadku členských štátov. Samozrejme, je možné sa s tým uspokojiť. Transpozícia však poskytuje nepostrádateľnú príležitosť vytvoriť v celej Únii a v jednotlivých členských štátoch systém ochrany oznamovateľov a oznamovania porušení, ktoré poškodzujú verejný záujem, ktorý by presahoval minimum vyplývajúce zo smernice. Podľa čl. 25 smernice môžu členské štáty prijať alebo zachovať v platnosti práve predpisy, ktoré sú výhodnejšie z hľadiska práv oznamovateľov. Vykonávanie smernice zároveň nesmie viesť k zníženiu úrovne stavajúcej ochrany ich práv.

Členské štáty nie sú viazané obmedzeniami právomocí EÚ stanovenými v čl. 2 ods. 1 smernice. Z čl. 2 a 25 vyplýva, že smernicou sa ustanovujú spoločné minimálne normy ochrany osôb, ktoré nahlasujú iba porušenia práva Únie. Členské štáty sa však môžu rozhodnúť, že uplatňovanie vnútroštátnych právnych predpisov rozšíria aj na ďalšie oblasti. Vzhľadom na odôvodnenie päť cieľom takéto rozšírenia by malo byť zabezpečenie komplexného a konzistentného rámca ochrany osôb nahlasujúcich porušenia na vnútroštátnej úrovni. Na rozšírenie rozsahu ochrany nabádala aj Európska komisia, ktorá uviedla, že „pre uznanie významného príspevku oznamovateľov k prevencii nezákonných činností poškodzujúcich verejný záujem a boja s uvedenými činnosťami, ako aj s cieľom zabezpečiť primeranú ochranu oznamovateľov v celej EÚ, je potrebný komplexný prístup.“²⁸

Smernica EÚ o ochrane oznamovateľov neobsahuje odporúčania týkajúce sa spôsobu jej implementácie, okrem všeobecného upozornenia, že je dôležité

²⁷ Uvedené sa vzťahuje na časť smernice vo forme článkov, pretože dôvody preambuly nemajú záväznú silu (Prípady pred Súdny dvorom C-162/97, Nilsson [1998] ECLI:EU:C:1998:554, bod 54). a netransponujú sa. Majú však dôležitý význam pre uplatňovanie a výklad ustanovení smernice, preto je ich zohľadnenie dôležité pre správnosť transpozície; pozri J. Mańnicki, *Metody transpozycji dyrektyw*, Europejski Przegląd Sądowy, 2017, nr 8, s. 5.

²⁸ European Commission (2018), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, *Strengthening whistleblower protection at EU level*, COM (2018) 214 final, dostupné: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214>, získané 30.06.2021.

zabezpečiť vyváženú a účinnú ochranu oznamovateľov (odôvodnenie 1). Nezaleží teda na tom, či členský štát upraví ochranu oznamovateľov v jednom alebo vo viacerých právnych predpisoch. Zdá sa však užitočné predpokladať, že implementáciou by sa mal zabezpečiť komplexný a koherentný celok, v rámci ktorého by efektívne vzájomne spolupracovali kanály na oznamovanie a zverejňovanie informácií, prešetrovacie a nápravné mechanizmy, ako aj právne prostriedky na ochranu oznamovateľov.²⁹ Ak je smernica v súčasnosti *lex generalis* v oblasti ochrany oznamovateľov a ponecháva priestor na zavádzanie ďalších, špecializovanejších systémov, ktoré môžu byť uplatniteľné v krajinách, kde takéto ustanovenia v EÚ existujú, napr. v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí, potom vnútroštátne právne predpisy o nahlasovaní porušení môžu byť *lex generalis* pre osobitné predpisy. V skúmaných krajinách bol princíp jedného všeobecného predpisu prijatý na Slovensku a v Maďarsku.

Viac otázok vyvoláva možnosť uplatnenia kolektívnych zmlúv ako prostriedku transpozície smernice. Takýto spôsob transpozície je prijateľný predovšetkým vtedy, keď sa kolektívne zmluvy v právnom systéme členského štátu považujú za pramene všeobecne platného práva.³⁰ Okrem toho Zmluva o fungovaní Európskej únie stanovuje takúto možnosť v prípade smerníc prijatých podľa jej čl. 153, čo sa nevzťahuje na smernicu EÚ 2019/1937. Ďalšou otázkou je, akým spôsobom si budú členské štáty plniť povinnosť zabezpečiť, aby právne subjekty vytvorili kanály a postupy pre interné oznamovanie a následné opatrenia (čl. 8 a 9 smernice). Právnym nástrojom zavádzajúcim uvedené kanály a postupy môžu byť organizačné poriadky, nariadenia alebo podobné interné predpisy. Môžu to byť aj kolektívne zmluvy, najmä ak sú interné kanály dostupné len pre zamestnancov – čl. 8(2) smernice. Bez ohľadu na to, ktorý z uvedených nástrojov bude zvolený, zákonné ustanovenia, ktorými sa smernica implementuje, by im mali dať záväznú právnu silu, aby sa mohli považovať za prameň práv a povinností.

Podporný význam môžu mať aj rôzne druhy mäkkých právnych predpisov, ako sú kódexy správania, etické kódexy alebo politiky podnikovej integrity prijaté v spoločnostiach a skupinách podnikov, ktorým sa pripisuje význam pri definovaní nespravodlivých alebo neetických praktík, stanovovaní spôsobov nahlasovania a ochrane nahlasujúcich osôb.

Tak kolektívne zmluvy, ako aj uvedené nástroje mäkkého práva môžu mať väčší význam v oblastiach, na ktoré sa právne predpisy EÚ alebo vnútroštátne

²⁹ Porov. Council of Europe (2014), Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/16807096c7>, získané 30.06.2021.

³⁰ Viac pozri: S. Prechal, Directives in EC Law, Oxford 2005, s. 85–87.

legislatíva o oznamovaní porušení nevzťahuje. Aj v tomto prípade však musia splňať požiadavky vyplývajúce zo všeobecných právnych predpisov, ktoré sú významné pre ochranu oznamovateľov.

2. Vzťah medzi všeobecnými a sektorovými predpismi

Podľa čl. 3 ods. 1 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, ak sektorové predpisy Únie uvedené v časti II prílohy obsahujú osobitné ustanovenia týkajúce sa nahlasovania porušení, uplatňujú sa dané ustanovenia. Ustanovenia smernice EÚ o ochrane oznamovateľov sa uplatňujú v rozsahu, v akom nie je uvedená oblasť záväzne upravená v daných sektorových predpisoch Únie.

Právne predpisy uvedené v časti II prílohy možno rozdeliť podľa sektorov, t. j. finančné služby, produkty a trhy a prevencia prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, bezpečnosť dopravy a ochrana životného prostredia. Zvyčajne sa v nich stanovujú nasledujúce zásady pre vytvorenie externých a interných kanálov na nahlasovanie porušení: autonómne, špecializované kanály, zabezpečenie dôvernosti oznámení a ochrana osobných údajov nahlasujúcej osoby aj dotknutej osoby.³¹ V niektorých prípadoch je povolené anonymné nahlasovanie³² alebo finančné stimuly pre nahlasujúce osoby.³³ Sektorové právne predpisy obsahujú aj pomerne lakonické ustanovenia týkajúce sa povinnosti chrániť nahlasujúce osoby pred odvetnými opatreniami, diskrimináciou a ďalšími formami nespravodlivého zaobchádzania³⁴. Niektoré sektorové právne predpisy

³¹ Pozri napr. čl. 24 ods. 1 písm. c) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2365 z 25. novembra 2015 o transparentnosti transakcií financovania prostredníctvom cenných papierov a opätovného použitia a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012, Ú. v. EÚ L 337, 23.12.2015, s. 1–34.

³² Pozri čl. 5 ods. 1 písm. a) Vykonávacej smernice Komisie (EÚ) 2015/2392 zo 17. decembra 2015 o nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014, pokiaľ ide o nahlasovanie skutočných alebo možných porušení daného nariadenia príslušným orgánom, Ú. v. EÚ L 332, 18.12.2015, s. 126–132 alebo čl. 21 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/847 z 20. mája 2015 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1781/2006, Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 1–18, Ú. v. EÚ alebo čl. 22 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/30/EÚ z 12. júna 2013 o bezpečnosti vyhládávania, prieskumu a ťažby ropy a zemného plynu na mori, a o zmene smernice 2004/35/ES, Ú. v. EÚ L 178, 28.6.2013, s. 66–106.

³³ Pozri čl. 32 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES, Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 1–61.

³⁴ Pozri čl. 24 ods. 1 písm. b) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2365 z 25. novembra 2015 o transparentnosti transakcií financovania prostredníctvom cenných

výslovne podmieňujú poskytnutie nahlasujúcej osobe ochrany pred negatívnymi dôsledkami existenciou dobrej viery zo strany oznamovateľa.³⁵

Podľa čl. 3 ods. 1 druhá veta smernice EÚ o ochrane oznamovateľov je nevyhnutne potrebné rozšíriť uplatňovanie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponuje smernica EÚ o ochrane oznamovateľov, na oznamovateľov v sektoroch, na ktoré sa vzťahuje časť II prílohy k uvedenej smernici, pričom sa zachovávajú rozdiely vyplývajúce zo záväzných sektorových ustanovení. Predovšetkým je potrebné zabezpečiť minimálne normy ochrany uvedených osôb podľa smernice EÚ 2019/1937, ako aj na jednotlivé sektory uplatňovať minimálne požiadavky, týkajúce sa štruktúry externých kanálov oznamovania a povinností príslušných orgánov, ako aj štruktúry interných kanálov oznamovania, ak sú tieto uvedené v sektorových predpisoch. Na druhej strane, niektoré sektorové predpisy, napr. týkajúce sa anonymity oznámení, mechanizmov na zabezpečenie dôvernosti údajov alebo uplatňovania finančných stimulov v prípade nového oznámenia, ktoré vedú k správnoprávnym alebo trestnoprávnym sankciám pre porušovateľov, môžu byť zdrojom inšpirácie pri transpozícii smernice EÚ a ochrane oznamovateľov.

3. Objektívny rozsah oznamovania

Smernica EÚ o ochrane oznamovateľov je sústredená na ochranu osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva EÚ uvedené v čl. 2. Necháva však vládam členských krajín priestor, priestor potenciálne rozšíriť rozsah ochrany na základe vnútroštátneho práva vo vzťahu k oblastiam alebo činnostiam, ktoré do jej pôsobnosti nespadajú (čl. 2 ods. 2).

Zdá sa, že rozsah pôsobnosti budúcich právnych predpisov, ktorými sa bude smernica transponovať, mal by sa rozšíriť tak, aby sa vzťahoval na „porušenie práva“³⁶ vo všeobecnosti, a to tak práva Európskej únie, ako aj medzinárodného, vnútroštátneho a cudzieho práva. V praxi môže byť vzhľadom na rozsiahlu harmonizáciu alebo dokonca unifikáciu právnych noriem ťažké rozlišovať, ktoré porušenia sa týkajú práva EÚ a netýkajú sa vnútroštátneho

papierov a opätovného použitia a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012.

³⁵ Pozri napr. čl. 37 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES, Ú. v. EÚ OJ L 141, 5.6.2015, s. 73–117.

³⁶ Tak okrem iného M. Łaga, Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmocnienie demokracji w miejscu pracy In: Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne, Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), Warszawa 2017, s. 482.

práva. Treba sa prikloniť k zabezpečeniu ochrany aj oznamovateľovi, ktorý oznámi porušenie cudzieho alebo medzinárodného práva, čo je dôležité najmä v kontexte skupín podnikov.

Podľa čl. 5 ods. 1 bod ii) a odôvodnenia 42 preambuly smernice EÚ o ochrane oznamovateľov pojem porušenie zahŕňa aj zneužitie práva v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ, t. j. konanie alebo opomenutie, ktoré sa na prvý pohľad nezdá byť protiprávne vo formálnom zmysle, ale je v rozpore s predmetom alebo účelom práva. Zdá sa, že by bolo užitočné definovať vo vnútroštátnych právnych predpisoch pojem zneužitie práva, a to citovaním uvedenej definície a zároveň neobmedzovaním uvedeného pojmu iba na podvody týkajúce sa právnych predpisov EÚ a na oblasti, ktoré spadajú do objektívneho rozsahu smernice, ktorý je vymedzený v jej čl. 2, ale aj odkaz na vnútroštátne právne predpisy, pokiaľ ide o tento pojem.

Treba sa taktiež prikloniť k rozšíreniu objektívneho rozsahu porušenia o porušenie deontologických kódexov, ktoré sú záväzné v určitých sektoroch alebo povolaniach podľa príslušných zákonov. Zdá sa tiež, že budúce zákony by mali umožniť rozšírenie objektívneho rozsahu porušenia, ktoré možno nahlásiť prostredníctvom interných kanálov, a to na základe interných predpisov platných v danej organizácii, ako sú napr. dokumenty CSR alebo etické kódexy. Dôsledkom takéhoto rozšírenia by mala byť ochrana osôb nahlasujúcich porušenia, ktoré je možné oznámiť v rámci danej organizácie.

Podľa čl. 5 bod 2 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov okrem nahlásenia terajších a potenciálnych porušení do objektívneho rozsahu by bolo potrebné zahrnúť aj nahlásenie porušení, ku ktorým došlo v minulosti, a to bez akéhokoľvek časového obmedzenia.

Vzhľadom na článok 3 ods. 2 smernice nemá táto vplyv na zodpovednosť členských štátov za zaistenie národnej bezpečnosti ani na právomoc členských štátov chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy. Záležitosti týkajúce sa obrany, bezpečnosti a utajovaných skutočností by však nemali byť vylúčené z objektívnej pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov, ale v týchto oblastiach by sa mali zaviesť len osobitné systémy nahlasovania porušení.³⁷

³⁷ Pozri Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, s. 3.

4. Subjektívny rozsah ochrany

4.1. Všeobecné úvahy

Z hľadiska cieľa vyjadreného v čl. 1 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, ktorým je ochrana verejného záujmu prostredníctvom zlepšenia presadzovania práva a politik Únie v konkrétnych oblastiach, je ochrana oznamovateľov podporným cieľom. Zabezpečenie vysokej úrovne ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie má podporiť plnenie uvedeného cieľa. Tento cieľ, vhodným spôsobom upravený v prípade rozšírenia rozsahu oblastí, na ktoré sa oznamovanie vzťahuje, by sa mal zohľadniť v predpisoch na implementáciu smernice. Ochrana oznamovateľov môže byť priama, ak na ňu má nárok priamo oznamovateľ, a nepriama, ak sa odvetné opatrenia uplatňujú voči osobám prepojeným s oznamovateľom (odôvodnenie 41 smernice).

4.2. Subjektívny rozsah priamej ochrany

Oznamovateľ je v smernici označený ako „nahlasujúca osoba“. Nárok na priamu ochranu majú všetky osoby, ktoré sú oznamovateľmi v zmysle smernice a ktoré spĺňajú v nej stanovené podmienky požívania ochrany. Podľa čl. 5 bod 7 oznamovateľom je fyzická osoba, ktorá nahlási alebo zverejní informácie o porušeníach získané v pracovnom kontexte.

Na to, aby sa oznamovateľovi poskytla ochrana, je tento povinný sa v súlade s čl. 6 smernice odôvodnene domnievať, že nahlásené informácie o porušeníach boli pravdivé v čase nahlásenia a že tieto informácie patrili do rozsahu pôsobnosti smernice; nemôže byť považovaný ani registrovaný ako platený oznamovateľ. Z okruhu chránených oznamovateľov možno vylúčiť osoby, ktoré podávajú sťažnosti výlučne vo svojom súkromnom záujme v súvislosti s konfliktom s druhou osobou. Niektoré z uvedených charakteristík a podmienok ochrany vzbudzujú pochybnosti v kontexte implementácie alebo sú kritizované.

Požiadavka, aby oznamovateľom bola fyzická osoba, vylučuje z okruhu chránených subjektov právnické osoby. Sme názoru, že toto obmedzenie je správne. Cieľom smernice je totiž, ako už bolo uvedené vyššie, chrániť verejný záujem, spočívajúci v zlepšení dodržiavania práva prostredníctvom ochrany nahlasujúcich osôb v pracovnom kontexte. Tomu sú prispôbené osobitné postupy oznamovania, podporné opatrenia a opatrenia na ochranu pred odvetou, ktoré sú stanovené v uvedenom predpise. To je samo o sebe dostatočne dôležitá, samostatná a špecifická oblasť boja proti porušovaniu právnych predpisov, ktoré ohrozuje spoločnosť. A zase v prípade, ak by sa existujúce ustanovenia považovali za nedostatočné, oznamovanie porušení právnickými osobami, napr. zmluvnými partnermi subjektu, ktorý porušuje

zákon alebo organizácie občianskej spoločnosti bojujúce proti podvodom a korupcii, by vyžadovalo schválenie osobitných právnych predpisov. Ďalšou otázkou je možnosť ochrany organizácií, ako sú odborové zväzy alebo iné organizácie občianskej spoločnosti, ktoré poskytujú pomoc nahlasujúcej osobe. Táto otázka súvisí s ochranou pomocných sprostredkovateľov oznamovateľa a bude predmetom ďalších úvah.

Pri implementačných prácach je tiež potrebné venovať pozornosť aj vlastnosti oznamovateľa, ktorou je podľa čl. 5 bod 7 zverejňovanie informácií v pracovnom kontexte. Tento pojem je vysvetlený v slovníku smernice EÚ o ochrane oznamovateľov v čl. 5 bod 9. Z vysvetlenia uvedeného pojmu vyplýva, že oznamovateľ je chránený, ak získa informácie za okolností alebo v situáciách súvisiacich s jeho pracovnou alebo profesionálnou činnosťou, prostredníctvom ktorej prišiel do kontaktu s organizáciou, ktorej sa zverejnenie informácií týka. Okrem toho je oznamovateľ chránený pred odvetnými opatreniami súvisiacimi s touto činnosťou, aj keď samotné odvetné opatrenia sa môžu uskutočniť mimo pracovného kontextu (odôvodnenie 97). Zaradenie uvedeného pojmu do slovníka pojmov smernice znamená, že by sa mal v celej smernici chápať jednotne. Ak teda smernica definuje napríklad pomocného sprostredkovateľa ako „fyzickú osobu, ktorá pomáha nahlasujúcej osobe v priebehu procesu nahlasovania v pracovnom kontexte“, znamená to, že daná osoba pomáha oznamovateľovi za okolností súvisiacich s jeho profesionálnou činnosťou, a nie so svojou vlastnou činnosťou. Okrem toho zo znenia predmetného vysvetlenia treba vyvodiť záver, že získanie informácie, ktorej zverejnenie je chránené podľa smernice, musí súvisieť s okolnosťami spojenými s pracovnou činnosťou oznamovateľa, pričom takáto súvislosť nemusí charakterizovať samotnú informáciu.

Ďalšia podmienka umožňujúca považovať oznamovateľa za chránený subjekt, akou je požiadavka, že oznamovateľ sa musí odôvodnene domnievať, že informácie boli v čase nahlásenia pravdivé a patria do rozsahu pôsobnosti smernice, znamená, že smernica odmieta test dobrej viery, ktorý sa často použije na ochranu oznamovateľa, ktorý zverejnil informácie o nesprávnom konaní, ktoré sa ukázali ako nesprávne. Namiesto toho sa smernicou zavádza test „odôvodnenej domnienky“, ktorý sa nevzťahuje na vieru oznamovateľa v pravdivosť informácií, ale na hodnotenie, ktoré by urobil rozumný a objektívny pozorovateľ, ak by sa nachádzal v postavení oznamovateľa, t. j. napr. osoba, ktorá zastáva porovnateľnú pozíciu a má porovnateľné znalosti a skúsenosti. Okrem toho na to, aby mohol oznamovateľ požívať ochranu, nemusí poskytnúť autentické informácie, stačí, že má dôvodné podozrenie, že došlo k nesprávnemu konaniu (čl. 5 bod 2). Dôsledkom je, že pri rozhodovaní o tom, či sa oznamovateľom poskytne ochrana, by ich motívy

nemali byť relevantné (odôvodnenie 32). Zaviesť do implementačných predpisov požiadavku, aby oznamovateľ konal v dobrej viere, by v tejto situácii znamenalo prijať pravidlá, ktoré by boli pre oznamovateľov menej výhodné než štandard stanovený v smernici, čo je podľa čl. 25 ods. 1 neprípustné. Rovnaký test bol prijatý na posúdenie situácie, keď sa oznamovateľ mylne domnieval, že ním oznámené porušenie spadá do rozsahu pôsobnosti smernice. Osoby, ktoré v čase podania oznámenia vedome a cielene poskytnú nesprávne alebo zavádzajúce informácie, však ochranu nepožijú³⁸ a mali by podliehať účinným, primeraným a odstrašujúcim sankciám a niesť zodpovednosť za ujmu spôsobenú takýmto konaním.³⁹ Osobitnú pozornosť si vyžaduje situácia, keď oznamovateľ podá oznámenie bez toho, aby správne pochopil, či na oznámenie existuje odôvodnená domnienka a či sa na nahlásené porušenie vzťahuje smernica a napríklad oznámi informácie, ktoré sú už verejne známe alebo majú povahu nepodložených pletiek či fám. Podľa odôvodnenia 43 v takomto prípade oznamovateľ nemá nárok na ochranu. Sme názoru, že zamietnutie ochrany by sa malo obmedzovať iba na prípad, ak sa nesprávne posúdenie situácie je spôsobené hrubou nedbanlivosťou oznamovateľa.

Sa niekedy uvádza, že ak zákon vyžaduje zverejnenie informácií pod hrozbou sankcie, nemožno hovoriť o oznamovaní.⁴⁰ Myslíme si, že tento názor je nesprávny. Jeho akceptovanie by znamenalo zbavenie oznamovateľov ochrany vo všetkých tých prípadoch, keď povinnosť zamestnanca informovať o nezrovnalostiach vyplýva z jeho povinnosti lojality voči zamestnávateľovi, z povinnosti zamestnanca starať sa o dobro pracoviska alebo z povinnosti úradníka starať sa o verejné dobro. Na druhej strane považujeme za správne, že v odôvodnení 30 sa uvádza, že smernica sa nemá uplatňovať na prípady, keď osoby, ktoré boli po udelení ich informovaného súhlasu uznané ako informátori alebo zaregistrované ako informátori orgánmi s celoštátnou pôsobnosťou, napr. colnými orgánmi, nahlásia porušenie orgánom činným v trestnom konaní za odmenu alebo náhradu. Takéto hlásenia sa totiž podávajú podľa osobitných postupov, ktorých cieľom je zaručiť anonymitu takýchto osôb v záujme ochrany ich telesnej integrity a ktoré sa líšia od oznamovacích kanálov uvedených v smernici. Zároveň smernicou by sa mala v súlade s jej odôvodnením 62 poskytovať ochrana aj v prípadoch, keď podľa práva

³⁸ Odôvodnenie 32.

³⁹ Čl. 23 ods. 2 a odôvodnenie 102.

⁴⁰ D. Banisar, Whistleblowing: International Standards and Developments In: Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, I. Sandoval, (red.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1753180>, s. 5–6, získané 30.06.2021.

Únie alebo vnútroštátneho práva sú nahlasujúce osoby povinné obrátiť sa na príslušný vnútroštátny orgán, napríklad v rámci svojich pracovných úloh a povinností alebo preto, že dané porušenie predstavuje trestný čin.

Smernica sa vo viacerých odôvodneniach odvoláva na verejný záujem, zdôrazňuje význam oznamovania pre ochranu záujmov Únie a členských štátov a dokonca spája oznamovanie s ochranou verejného záujmu⁴¹, ale ochranu oznamovateľov nepodmieňuje konaním vo verejnom záujme.⁴² Iba prípustnosť zverejnenia informácií bola v určitých situáciách podmienená konaním vo verejnom záujme.⁴³ Preto je podmienenie ochrany v implementačných predpisoch konaním vo verejnom záujme neprípustné. V smernici sa zároveň uvádza spôsob, ako odbremeniť oznamovacie systémy od podávania správ, ktoré zjavne nesúvisia s ochranou verejného záujmu. Konkrétne, podľa odôvodnenia 22 môžu členské štáty ustanoviť, že na nahlasovania medziľudských konfliktov týkajúcich sa výlučne nahlasujúcej osoby, a to medziľudských konfliktov medzi nahlasujúcou osobou a iným pracovníkom (inou osobou), možno použiť iné postupy. Uvedenie takejto úpravy do predpisov na implementáciu smernice považujeme za správne. Uplatnením takéhoto vzorca úpravy by sa oznamovateľ a subjekty posudzujúce oznámenie oslobodili od úvah o pojme verejný záujem a pochybností, či oznámenie zohľadňuje verejný záujem. Uvedené riešenie zároveň umožňuje vyselektovať oznámenia, ktoré zjavne nie sú zamerané na ochranu verejného záujmu, a rozšíriť ochranu na širšiu skupinu oznamovateľov, než by to bolo v prípade prijatia koncepcie verejného záujmu. Ide pritom o jednoduchý nástroj, ľahko zrozumiteľný pre adresátov zákona a ľahko hodnotiteľný pre orgány aplikujúce zákon. Uvedený nástroj je zároveň výhodný v tom, že nechráni oznamovateľov, ktorí konajú na ochranu svojho zjavne súkromného záujmu. V prípade, ak by sa riešenie navrhnuté v odôvodnení dvadsaťdva neprijalo, oznámenia čisto súkromnej povahy budú požívať ochranu smernice. Nemala by však byť vylúčená ani obmedzená ochrana oznamovateľov motivovaných očakávaním osobného prospechu alebo finančného zisku. Takéto dôvody totiž nebránia zverejneniu pravdivých informácií o nezrovnalosti, ktorých zverejnenie je vo všeobecnosti v súlade s cieľom smernice vyjadreným v čl. 1.

⁴¹ Napr. odôvodnenie 1 a 31.

⁴² Uvedené sa vzťahuje aj na oznamovateľov, ktorí v rozsahu pôsobnosti smernice zverejnia obchodné tajomstvo získané v pracovnom kontexte. V takomto prípade nemusí žalovaný oznamovateľ preukazovať, že konal na ochranu všeobecného verejného záujmu, ako to vyžaduje čl. 5(b) smernice (EÚ) 2016/943 z 8. júna 2016 o ochrane tajného know-how a utajovaných obchodných informácií (obchodného tajomstva) pred ich nezákonným získaním, použitím a vyzradením; pozri článok 21 ods. 7 a odôvodnenie 98 smernice.

⁴³ Čl. 15 ods. 1 písm. (b) a (i).

Na určenie subjektívneho rozsahu ochrany oznamovateľov, ktorí zverejnia informácie, je potrebné uviesť niekoľko samostatných poznámok. Článok 15. smernice, ktorým sú tieto podmienky vymedzené, podmieňuje ich ochranu zverejnením v situácii, keď oznamovateľ po internom alebo externom nahlásení nedostal v ustanovenej lehote spätnú väzbu alebo ak z nej vyplýva, že neboli prijaté primerané následné opatrenia⁴⁴. Poskytnutie ochrany bude oprávnené aj bez predchádzajúceho interného alebo externého nahlásenia, ak bude mať oznamovateľ opodstatnené dôvody domnievať sa, že nastali osobitné okolnosti uvedené v čl. 15 ods. 1 písm. (b). V súlade s vyššie uvedeným sme názoru, že pojem „primerané dôvody domnievať sa“ sa vzťahuje na úsudok, ktorý by urobil rozumný pozorovateľ, ak by bol v postavení oznamovateľa. Z výkladu uvedeného ustanovenia v spojení s čl. 5 ods. 7 a 6 smernice tiež vyplýva, že uvedené podmienky ochrany majú v prípade zverejnenia informácií dodatočnú povahu, čo znamená, že na získanie ochrany musí oznamovateľ, ktorý zverejňuje informácie, splňať vyššie uvedené podmienky stanovené v týchto ustanoveniach.

V smernici sa uvádza osobitné riešenie, pokiaľ ide o anonymné signalizovanie. Konkrétne sa na uvážení členských štátov ponecháva, či budú právne subjekty a príslušné orgány prijímať anonymné oznámenia a následné opatrenia. Zároveň platí, že aj v prípade, že vnútroštátne právne predpisy nepovoľujú anonymné nahlasovanie, tak ak sa také nahlásenie prijme alebo ak dôjde k anonymnému zverejneniu informácií, a oznamovateľ bude stotožnený, je chránený pred odvetou. To znamená, že anonymná nahlasujúca osoba, ktorá zverejnila informácie za podmienok uvedených v čl. 15 ods. 1 bod b) písm. i) a bola stotožnená, je chránená bez ohľadu na to, či členský štát akceptuje prijímanie prostredníctvom interných a externých kanálov anonymných oznámení. V smernici sa tiež stanovuje, že v prípade, ak vnútroštátne právne predpisy umožňujú anonymné oznamovanie, následné opatrenia sa musia vykonať s náležitou starostlivosťou.⁴⁵ Zdá sa, že by stalo za to doplniť toto všeobecné ustanovenie o jasnú formuláciu, že v prípade, ak bude zverejnená totožnosť anonymných oznamovateľov, ako aj v prípade, ak bude možné ich totožnosť zistiť, prevádzkovatelia interných a externých kanálov sú povinní zachovať dôvernosť.

V čl. 4 ods. 1–3 smernice sa uvádza široký okruh osôb, ktoré je potrebné považovať za oznamovateľov. Patria medzi nich tak zamestnanci, ako aj samostatne zárobkovo činné osoby, akcionári, členovia orgánov podniku, dobrovoľníci a ďalší. Tento zoznam má povahu minimálneho príkladu. Transpozíciou sa môže rozšíriť, ale nemôže sa uzavrieť. Nárok na ochranu

⁴⁴ Porov. odôvodnenie 79.

⁴⁵ Čl. 9 ods. 1(e).

by totiž mali mať všetky osoby, ktoré sú oznamovateľmi v zmysle smernice a spĺňajú podmienky na požívanie ochrany v nej stanovené. Významné pochybnosti sa však týkajú vymedzenia osôb, ktoré majú nárok na ochranu podľa čl. 4 ods. 2 a čl. 4 ods. 3. Podľa uvedených ustanovení sa za oznamovateľov považujú osoby, ktoré zverejňujú informácie získané pred alebo po nadviazaní vzťahu so subjektom, ktorý je predmetom oznámenia. V anglickej verzii znenia textu smernice sa uvedený vzťah definuje ako „work-based relationship“, čo v doslovnom preklade znamená „vzťah založený na pracovnej činnosti“. Naopak, v mnohých iných jazykových verziách, vrátane verzii v jazykoch štátov, ktoré sú predmetom výskumu, používa sa označenie „pracovný pomer“. Tento rozdiel je relevantný, pretože vedie k významnej diferenciacii okruhu oznamovateľov a možností oznamovania porušení. Podľa nášho názoru vyššie uvedený vzťah nemožno stotožniť s pracovným pomerom. Vzťahuje sa totiž na všetky vzťahy súvisiace so široko chápanou pracovnou činnosťou osôb uvedených v čl. 4 ods. 1 a ďalších osôb, ktoré nahlasujú alebo zverejňujú informácie o porušeníach, získané v súvislosti s ich pracovnou činnosťou. Takýto záver je odôvodnený systémovým výkladom čl. 4 ods. 1 ako celku a účelom tejto úpravy a celej smernice, ktorým je vytvoriť čo najširšie možnosti oznamovania porušení v pracovnom kontexte.⁴⁶ Vzhľadom na uvedené skutočnosti si myslíme, že v predpisoch na implementáciu smernice treba používať pojem „vzťah založený na pracovnej činnosti“. Je to zároveň najbezpečnejšie riešenie, pretože takýto výklad je pre práva oznamovateľov výhodnejší ako používanie pojmu „pracovný pomer“.

Na záver treba zvážiť niektoré v literatúre uvádzané požiadavky na rozšírenie právnej ochrany oznamovateľov nad rámec subjektívnej pôsobnosti smernice. Týka sa to najmä osôb, ktoré ešte len majú v úmysle zverejniť informácie alebo sa o to pokúšajú, a osôb, ktoré nenaznačujú alebo ani nemajú v úmysle oznamovať, ale ktoré druhí podozrievajú, že to urobili alebo môžu urobiť.⁴⁷ Ochrana uvedených osôb sa v súčasnosti obmedzuje na požiadavku, aby členské štáty zakázali marenie alebo pokusy o marenie oznámenia a zaviedli za takéto konanie sankcie.⁴⁸ Takáto ochrana sa však zdá nedostatočná, pretože potrestanie porušovateľa zákazu nenapraví ujmu, ktorá vznikla odvetou. Táto ochrana by sa mala poskytnúť napríklad tým, že sa do vnútroštátnych právnych predpisov výslovne zavedie všeobecné pravidlo,

⁴⁶ Správnosť takéhoto výkladu potvrdzuje aj posledná veta odôvodnenia 39, ako aj stanovisko Rady Európy, v ktorom je vysvetlené používanie rovnakého označenia. Pozri Council of Europe (2014), s. 20.

⁴⁷ Pozri Transparency International (2019), s. 5–6; Transparency International (2018), s. 11–13; Council of Europe (2014), s. 38.

⁴⁸ Článok 23 ods. 1 písm. (a)

že osoba, ktorú druhí podozrievajú z oznamovania, ako aj osoba, ktorá má v úmysle podať oznámenie alebo sa o to pokúša, nesmie byť za to v pracovnom kontexte vystavená odvetným opatreniam. Síce aj bez takéhoto výslovného ustanovenia v právnych predpisoch by malo zverejnenie takýchto skutočností v rámci súdneho konania viesť k tomu, že súd poskytne ochranu napr. vo forme vyhlásenia zrušenia pracovnej zmluvy alebo iného úkonu zamestnávateľa za chybný, ale mohlo by to byť neúčinné napr. v prípade žaloby o náhradu škody z dôvodu zrušenia občianskoprávnej zmluvy, kde dôvod zrušenia nemusí byť relevantný. Silnejšiu ochranu by poskytlo primerané uplatňovanie na vyššie uvedené skupiny osôb kapitoly VI smernice.

4.3. Subjektívny rozsah nepriamej ochrany

Smernicou sa poskytuje nepriama ochrana pomocným sprostredkovateľom oznamovateľa, t. j. fyzickým osobám, ktoré oznamovateľovi pomáhajú pri procese nahlasovania, tretím stranám prepojeným s oznamovateľom a právnym subjektom, ktoré sú vo vlastníctve oznamovateľa alebo sú inak prepojené s oznamovateľom v pracovnom kontexte. V súvislosti s uvedenou úpravou a v kontexte implementácie je potrebné otvoriť niekoľko otázok.

Prvá sa obmedzuje na otázku, či je v rámci vnútroštátnych právnych predpisov prípustné, aby sa rozšíril okruh nepriamo chránených osôb. Porovnanie spôsobu vymedzenia subjektívneho rozsahu priamej ochrany v čl. 4 ods. 1 a nepriamej ochrany v čl. 4 ods. 4 poukazuje na zámer zákonodarcu obmedziť nepriamo chránené subjekty na konkrétne tri skupiny subjektov. Ich zoznam, ktorý je uvedený v čl. 4 ods. 4 smernice, totiž nemá otvorený charakter. Možnosť rozšíriť uvedenú ochranu na iné subjekty by sa musela zakladať na extenzívnom výklade čl. 25 ods. 1, ktorým sa členské štáty oprávňujú prijať predpisy, ktoré budú pre práva nahlasujúcich osôb výhodnejšie. Doslovné rozšírenie subjektívneho rozsahu nepriamej ochrany totiž nie je prijatím výhodnejších ustanovení „pre práva“ oznamovateľov. Podľa spôsobu, akým je obsah čl. 25 ods. 1 uvedený v odôvodnení 104, je to však opatrenie výhodnejšie pre oznamovateľov. Ako už bolo povedané, nepriama ochrana je v podstate ochranou oznamovateľov pred nepriamou odvetou. Sme názoru, že odôvodnenejšia je druhá z uvedených výkladových možností.

Niekoľko poznámok si tiež vyžaduje rozsah pojmu pomocný sprostredkovateľ. Tvrdí sa, že v smernici prijatým vymedzením pojmu pomocný sprostredkovateľ sa z ochrany vylučujú odborové zväzy ako také, t. j. ako právnické osoby, ako aj ďalšie organizácie občianskej spoločnosti a ich aktivisti. Sme názoru, že podpora a ochrana takýchto organizácií je potrebná, mala by sa však zaviesť samostatným predpisom, nie smernicou výslovne zameranou na ochranu

fyzických osôb. Na druhej strane zamestnanci a aktivisti iných organizácií než sú odborové zväzy zostávajú mimo subjektívneho rozsahu smernice z dôvodu, že nekonajú v pracovnom kontexte. Rozšírenie na nich ochrany pred odvetou ako na fyzické osoby sa zdá byť opodstatnené. To by však muselo znamenať rozšírenie pojmu pomocného sprostredkovateľa aj na iné fyzické osoby, pôsobiace mimo pracovného kontextu. V skutočnosti totiž môžu byť tieto osoby z dôvodu nedostatočnej organizačnej podpory pri odvetných opatreniach zraniteľnejšie ako aktivisti organizácií občianskej spoločnosti. Sme tiež názoru, že nárok na ochranu by mali mať nielen osoby, ktoré pomáhajú oznamovateľovi pri nahlásení, ale aj tie osoby, ktoré mu pomáhajú po podaní oznámenia, napr. tým, že chránia jeho totožnosť pred odhalením alebo sa postaví proti nevýhodným opatreniam prijatým voči nemu. Podľa nášho názoru nie sú však pomocnými sprostredkovateľmi osoby, ktoré zverejnia informácie dopĺňajúce informácie o porušeníach, ktoré predtým zverejnila iná osoba. Takéto osoby by sa mali považovať za samostatných oznamovateľov.

5. Interné kanály nahlasovania

5.1. Povinné subjekty

Interné kanály majú pre smernicu základný význam.⁴⁹ Ich vytvorenie a hladké fungovanie, ktorému oznamovatelia dôverujú, je aj v priamom záujme subjektov, v ktorých by mali uvedené kanály vzniknúť, a to nielen kvôli možnosti očistiť organizáciu od nezrovnalostí, ale aj kvôli možnosti prejednať prípad „na mieste“ bez toho, aby sa o ňom dozvedeli externé orgány alebo aby sa stal verejne známy.

Spravidla, až na výnimky založené na čl. 8 ods. 4 a 7 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, sa musia interné kanály oznamovania vytvoriť v podnikoch s najmenej 50 zamestnancami v zmysle čl. 45 ods. 1. ZFEÚ. Povinnosť vytvoriť interné kanály v menších podnikoch s viac ako 20, ale menej ako 50 zamestnancami, sa – okrem uvedených v smernici výnimiek – nezdá byť správnym riešením, a to vzhľadom na vysokú finančnú náročnosť vytvorenia kanála, ktorý bude spĺňať všetky požiadavky, t. j. bude autonómny, plne dôverný, prevádzkovaný odborne na tento účel zaškolenými osobami a v ktorého rámci bude interné prešetrovanie prebiehať rýchlo a efektívne. Zdá sa, že v malých organizáciách je problematické zachovať identitu oznamovateľa v tajnosti. Z tohto dôvodu sa zdá, že výhodnejším riešením by

⁴⁹ Článok 8 (1), odôvodnenie 47 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov.

bolo, ak by osoby, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s takýmito subjektmi, nahlasovali porušenia priamo cez externé kanály.⁵⁰

Na druhej strane sa zdá, že všetky právne subjekty vo verejnom sektore bez ohľadu na počet obyvateľov daného územného celku, v rámci ktorého daný úrad alebo subjekt pôsobí, by mali mať vytvorené interné kanály.

V smernici sa subjekty, ktoré sú povinné vytvoriť interné kanály, najčastejšie označujú ako „právne subjekty“ („*legal entities*“) alebo „organizácie“ („*organisations*“). Zriedkavo sa používa pojem „zamestnávateľ“ („*employer*“)⁵¹ alebo „podnik“ („*undertaking*“)⁵². Zriedkavé použitie dvoch posledných označení je pochopiteľné, pretože subjekt, ktorý je povinný vytvoriť interný kanál, nemusí byť zamestnávateľom ani podnikom, aj keď najčastejšie je to zároveň zamestnávateľ aj podnik⁵³.

Použitie širokého pojmu „*legal entity*“ namiesto pojmov fyzická osoba a právnická osoba odôvodňuje tézu, že základ právnej spôsobilosti nie je kritériom na definovanie „právneho subjektu“. Tento pojem sa môže vzťahovať tak na fyzické, ako aj právnické osoby, a tiež na združenia osôb alebo organizačné zložky, ktoré majú právnu spôsobilosť, hoci nemajú právnu subjektivitu, ako napr. spoločnosti zriadené podľa občianskeho zákonníka v niektorých vnútroštátnych legislatívach. Základný význam má, aby išlo o organizáciu, v ktorej z dôvodu jej samostatnosti, vlastného tímu zamestnancov a spolupracovníkov i úloh môže dôjsť k porušeniam, v súvislosti s ktorými je potrebné vytvoriť interný kanál. Rovnako dôležité je, aby taká organizácia mala zákonné právomoci, ktoré by jej umožnili primerane reagovať na porušenia v súlade s postupmi v rámci fungovania takéhoto kanála. Je však žiaduce, aby daná organizácia mohla niesť právnu zodpovednosť. Je tomu tak, pretože, ako už bolo uvedené, je to najčastejšie dotknutá osoba alebo jej dotknutý orgán alebo dotknutý zamestnanec.

Z uvedeného dôvodu sa v smernici definuje dotknutá osoba („*person concerned*“) ako fyzická alebo právnická osoba, ktorá je v oznámení alebo zverejnení informácií uvedená ako osoba, ktorá porušenie spáchala, alebo s ktorou je táto osoba (t. j. osoba, ktorá porušenie spáchala) prepojená. Osoba uvedená ako porušovateľ by preto mala byť fyzickou alebo právnickou

⁵⁰ Porov. K. Wygoda, D. Wasiak, Poufnosť informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021, s. 111.

⁵¹ Odôvodnenie 47.

⁵² Napr. článok 4 ods. 1 písm. (c).

⁵³ Z. Hajn, Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

osobou, pretože tým by bola zaručená spôsobilosť niest' právnu zodpovednosť vrátane najmä občianskoprávnej zodpovednosti za škodu. Zdá sa, že subjekty s právnou spôsobilosťou rovnocennou s právnou subjektivitou, ako sú niektoré spoločnosti bez právnej subjektivity, by mali byť s uvedenými osobami zrovnoprávnené. Absencia takejto spôsobilosti by však nemal diskvalifikovať danú organizáciu ako právny subjekt v zmysle smernice. V takomto prípade by sa malo zákonom zaručiť, aby právnu zodpovednosť niesli fyzické alebo právnické osoby, ktoré „stoja za“ takýmto subjektom, ako napr. spoločnosť za svojou pobočkou.⁵⁴

Špecifickosť pojmu „právny subjekt“ v smernici je zrejmá aj vo vzťahu ku skupinám podnikov. Interné postupy podávania správ by mali právnym subjektom v súkromnom sektore umožniť prijímať a so zachovaním úplnej dôvernosti prešetriť správy, ktoré podávajú zamestnanci daného subjektu a jeho ovládaných alebo pridružených spoločností (ďalej len „skupina“), ale podľa možnosti aj zástupcovia a dodávatelia skupiny a všetky osoby, ktoré získajú informácie v súvislosti so svojou pracovnou činnosťou týkajúcou sa pôsobenia v subjekte a skupine.⁵⁵ Vytvorenie interného kanála na úrovni skupiny nebráni tomu, aby boli také kanály vytvorené aj na úrovni jednotlivých podnikov skupiny. Okrem toho je to povinné pre subjekty s najmenej 50 zamestnancami.

Treba doplniť, že oznamovateľ by mal mať možnosť nahlasovať porušenia prostredníctvom rôznych interných kanálov prevádzkovaných subjektmi, s ktorými je v pracovnoprávnom vzťahu alebo s ktorými spolupracuje.

Systém nahlasovania porušení na úrovni ústredného vedenia skupiny, ktorý by bol prevádzkovaný nielen v úradnom jazyku krajiny, v ktorej má skupina sídlo, ale aj v ďalších jazykoch vhodných pre danú skupinu, by bol obzvlášť užitočný pri nahlasovaní porušení týkajúcich sa nadnárodnej činnosti skupiny; išlo by napr. o porušenie ľudských práv alebo základných slobôd, porušenie cudzieho zákona alebo sťažnosti na nezrovnalosti v pôsobení ovládaných spoločností, ktoré by porušovali záujem celej skupiny.

⁵⁴ Tento problém sa môže týkať najmä krajín, ako je Poľsko, kde sa postavenie zamestnávateľa priznáva aj subjektom bez právnej subjektivity, ak majú tzv. spôsobilosť zamestnávať zamestnancov. Týka sa to najmä vládnych organizácií, územných celkov miestnej samosprávy a interných oddelení spoločností súkromného sektora.

⁵⁵ Odôvodnenie 55.

5.2. Úloha zástupcov zamestnancov

Interný systém nahlasovania porušení by mal byť predmetom konzultácií alebo dohody, podľa vnútroštátnej legislatívy a zaužívanej praxe v danej krajine v uvedenej oblasti, s odborovými organizáciami alebo s neodborovými zástupcami zamestnancov.⁵⁶

Zároveň je potrebné žiadať, aby odborové organizácie alebo zamestnanecké rady mali právo byť informované a právo zúčastniť sa konzultácií, pokiaľ ide o počet oznámení a výsledky vykonaných prešetroení vo veciach, ktoré spadajú do ich pôsobnosti, ako je najmä porušovanie predpisov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, antidiskriminačné postupy, mobbing alebo násilie na pracovisku. Oznámenia porušení pracovnoprávných predpisov podávané priamo odborovým organizáciám by sa nemali považovať za zverejňovanie informácií. Je potrebné kriticky hodnotiť obsah odôvodnenia 45 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, ktorým sa zrovnoprávňuje postavenie oznámení podávaných prostredníctvom online platforiem alebo sociálnych sietí s oznámeniami adresovanými odborovým organizáciám. V skutočnosti by sa malo rozlišovať medzi situáciou, keď osoba verejne oznámi porušenie, napríklad na schôdzi odborového zväzu, a prípadom, keď daná osoba dôverne informuje odborového zástupcu o porušení, pričom sa spolieha na jeho pomoc. Je potrebné uviesť, že najmä v súvislosti s oznamovaním porušení v oblasti pracovného práva je odborová organizácia prirodzeným spojencom oznamovateľa na pracovisku, ktorý mu môže poskytnúť radu alebo podporu, pokiaľ ide o správny postup.⁵⁷ Z tohto dôvodu sa zástupcovia odborov alebo iní zástupcovia zamestnancov považujú za pomocného sprostredkovateľa⁵⁸, sú chránené pred represáliami, ako aj povinnosť zachovávať mlčanlivosť.⁵⁹

5.3. Nevyhnutné súčasti štruktúry vnútorného kanála

Pri vytváraní interného kanála na oznamovanie porušení by mal daný subjekt jasne a prístupným spôsobom vymedziť rozsah oznamovania, postup pri oznamovaní, okruh subjektov, ktoré môžu daný kanál využívať, ako aj následné

⁵⁶ Pozri V. Abazi, Guide. Internal Whistleblowing Channels and the Role of Trade Unions, EUROCADRES, 2021, s. 13–14, <https://www.eurocadres.eu/publications/guide-internal-whistleblowing-channels-and-the-role-of-trade-unions/> získané 30.6.2021.

⁵⁷ V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020.

⁵⁸ Pozri odôvodnenie 41 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov.

⁵⁹ Pozri článok 5 ods. 8 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov. K tejto téme pozri G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

opatrenia. Informácie, ktoré sa uvedených otázok týkajú, musia byť ľahko dostupné aj pre iné osoby, než zamestnanci, ktoré osoby prichádzajú do styku s daným subjektom v rámci svojich pracovných činností, ako sú poskytovatelia služieb, distribútori, dodávatelia a obchodní partneri – v prípade, ak môžu uvedené osoby daný kanál používať na nahlásenie porušení.⁶⁰ Subjektívny rozsah, pokiaľ ide o nahlásujúce osoby, by sa nemal obmedzovať iba na zamestnancov, čo je možné podľa čl. 8 ods. 2 smernice, ale mal by zahŕňať aj ďalšie osoby, ktoré s daným subjektom spolupracujú v pracovnom kontexte.⁶¹ V informáciách o internom kanáli sa musí výslovne uviesť, že jeho použitie nie je povinné pred podaním nahlásenia prostredníctvom externého kanála, a mali by v nich byť uvedené informácie o externých kanáloch oznamovania príslušným orgánom (čl. 9 ods. bod g smernice).⁶² Okrem toho by mal subjekt prevádzkujúci interný kanál informovať, že v prípade, ak je oznamovateľ vo vzťahu súvisiacom s pracovnou činnosťou s viacerými právnymi subjektmi, môže prípad porušenia oznámiť v tej organizácii, s ktorou získanie informácií súvisí.

Interný kanál musí mať vo vzťahu k ostatným komunikačným kanálom v rámci organizácie autonómny charakter a musí ho prevádzkovať stály malý počet zamestnancov, ktorí budú vopred zaškolení v oblasti prevádzky takéhoto kanála a budú mať vhodné vedomosti z oblasti práva, ktoré im umožnia posúdiť povahu oznámenia, ako aj vedomosti z oblasti ochrany osobných údajov. Musia mať aj vhodné splnomocnenia týkajúce sa spracúvania osobných údajov.

V prípade, ak sa daný subjekt rozhodne pre spoluprácu s externým subjektom, odporúča sa, aby išlo o subjekty, ktoré poskytujú služby v rámci regulovaných povolání, ako sú advokáti, komerční právnici, audítori alebo daňoví poradcovia, ktorých zástupcovia sú viazaní služobným tajomstvom a zaručujú dôvernosť osobám, ktoré ich prostredníctvom podávajú oznámenia.⁶³

Interný kanál musí umožňovať nielen podávanie ústnych alebo tradičných písomných oznámení, ale aj nahlasovanie porušení prostredníctvom elektronického kanála, kde je identita nahlásujúcej osoby chránená použitím

⁶⁰ Porov. čl. 7 ods. 3 a odôvodnenie 59 smernice UE o ochrane oznamovateľov.

⁶¹ Možnosť iných osôb ako zamestnancov nahlasovať porušenia prostredníctvom interných kanálov vyplýva z druhej vety článku 8 ods. 2 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov.

⁶² Pozri W. Vandekerckhove, (2021), Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection, *Journal of Business Ethics*, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>, získané 30.06.2021.

⁶³ Porov. K. Wygoda, D. Wasiak, Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance In: *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021, s. 111.

nových technológií.⁶⁴ V tejto súvislosti stojí za zmienku tento rok vypracovaná Medzinárodnou organizáciou pre normalizáciu (ISO) norma ISO 37002 Whistleblowing Management System-Guidelines⁶⁵, podľa ktorej by mal byť interný kanál založený na troch predpokladoch: dôvera, nestrannosť a ochrana oznamovateľa.

Lehota na potvrdenie prijatia oznámenia – sedem dní – vyplýva priamo z čl. 9 ods. 1 písm. b) smernice EÚ o ochrane oznamovateľov; lehota na poskytnutie spätnej väzby nesmie presiahnuť tri mesiace (čl. 9 ods. 1 písm. f). V prípade oznámenia trestného činu alebo oznámenia o plánovanom spáchaní trestného činu by sa však po vykonaní potrebných činností na overenie pravdivosti oznámenia v rámci interného vyšetrovania takýto prípad mal bezodkladne postúpiť príslušnému externému kanálu. Interné kanály sa nezdaujú byť vhodné na vyšetrovanie takýchto záležitostí. V prípadoch iných ako trestný čin na postúpenie prípadu inému kanálu sa musí vyžadovať súhlas oznamovateľa, vzhľadom na to, že oznamovatelia môžu mať legitímne dôvody na výber konkrétneho kanála na oznamovanie porušení.⁶⁶

6. Externé oznamovacie kanály

6.1. Úloha ústredného orgánu pre oznamovateľov

V žiadnej z národných legislatív, ktoré boli skúmané v rámci grantu WhistlePro, nie je uvedený jeden externý orgán, ktorý by prijímal a pojednával nahlásenia porušení zákona. Takéto riešenie by napokon nebolo optimálne vzhľadom na diferencovaný predmet nahlásení, ktoré sa týkajú záležitostí spadajúcich do rôznych oblastí činnosti štátu.

Veľký počet externých kanálov⁶⁷ umožňuje, aby nahlásenie pojednal mocenský orgán, ktorý na to má najvhodnejšie kompetencie. U potenciálnych

⁶⁴ Pozri tiež E. Bielak-Jomaa, Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law Compared to European Solutions In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

⁶⁵ <https://www.iso.org/standard/65035.html>, získané 30.6.2021.

⁶⁶ Zob. TI, Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, s. 10.

⁶⁷ Ako to vyplýva z informácií, ktoré poskytol úrad komisára pre základné práva v Maďarsku, komisár v rámci elektronického kanála na externé oznamovanie, ktorý prevádzkuje, je v kontakte s 280 verejnými orgánmi, Pozri A. Gulyás, Z. Baksa In: Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of

oznamovateľov to však vyvoláva neistotu, ktorému externému kanálu by sa malo oznámenie adresovať, a často ich od whistleblowingu odrádza. Vo Francúzsku a Maďarsku sa používa metóda, keď ústredná inštitúcia presmeruje oznamovateľov na rôzne externé kanály. V oboch krajinách túto úlohu plní ústavný orgán zodpovedný za ochranu a dodržiavanie ľudských práv – vo Francúzsku Défenseur des droits (Ochranca práv), v Maďarsku komisár pre základné práva. Na Slovensku sa v súčasnosti zriaďuje Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti so širokými právomocami, vrátane právomoci pozastaviť správnoprávny rozhodnutím opatrenia zamestnávateľa v oblasti pracovného práva voči oznamovateľovi.

Zriadenie centrálného úradu pre oznamovateľov by sa malo presadzovať v krajinách, kde ešte nebol zriadený. Budúci úrad by okrem iného zabezpečil, aby sa externé oznámenia nasmerovali do správnych kanálov, a bolo by vhodné v jeho rámci zriadiť dôverný elektronický kanál na nahlasovanie podľa príkladu kanála, ktorý funguje v Maďarsku v rámci Úradu komisára pre základné práva.⁶⁸ Nebol by to však výlučný kanál pre nahlasovanie v rámci externých kanálov. Jeho úlohou by bolo aj informovať a poskytovať poradenstvo potenciálnym a skutočným oznamovateľom o príslušných externých kanáloch a o právach oznamovateľov a prostriedkoch ochrany pred represáliami.⁶⁹ Je vhodné, aby sa úrady určené na uvedené účely pripojili k už fungujúcej Sieti európskych orgánov pre integritu a oznamovanie porušení (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) so sídlom v Haagu. Takisto je žiaduca spolupráca medzi ústrednými orgánmi zodpovednými za prijímanie oznámení. Oznamovanie sa však môže týkať porušenia cudzieho práva alebo práva EÚ a nahlásenie by sa malo presmerovať na príslušný orgán pre oznamovateľov v inej krajine alebo, podľa odôvodnenia sedemdesiatjeden smernice, na príslušnú inštitúciu EÚ. Hoci to presahuje rámec výskumuvykonaného v rámci tohto grantu, je potrebné požadovať zriadenie centrálného úradu pre oznamovateľov na úrovni Európskej únie, ktorý by potenciálnych oznamovateľov nasmeroval na príslušné orgány a inštitúcie EÚ. V súčasnosti takúto povinnosť informovať o uvedených orgánoch a inštitúciách majú právnické osoby prevádzkujúce interné kanály (čl. 9 ods. 1 písm. g) smernice), čo však môže viesť k tomu, že prekročia svoje právomoci.

Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (red.), Łódź 2021, s. 16.

⁶⁸ Pozri 2. kapitolu maďarského zákona CLXV z roku 2013.

⁶⁹ Porov. čl. 20 ods. 3 Smernice.

Návrhy zamerané na presun právomoci národného úradu pre oznamovateľov na odbory ministerstiev alebo ďalšie inštitúcie štátnej správy treba hodnotiť negatívne. Takúto úlohu by mala plniť inštitúcia s ústavnou legitimitou, ktorá by bola nezávislá od výkonnej moci. Ako jasne vyplýva z čl. 20 ods. 3 smernice a jej odôvodnenia 89, správny orgán určený na podporu oznamovateľov by mal byť „nezávislý“.

V krajinách, v ktorých doteraz nebol zriadený centrálny úrad pre oznamovateľov a ani sa to neplánuje z dôvodu okrem iného značnej finančnej záťaže, by bolo potrebné žiadať zriadenie samostatného útvaru zaoberajúceho sa whistleblowingom podľa vzoru Odboru pre ochranu oznamovateľov a služby klientom Úradu komisára pre základné práva v Maďarsku.

6.2. Nastavenie externých kanálov

Oznamovacie kanály prevádzkované „externými“ inštitúciami by mali byť autonómne a nezávislé od iných komunikačných kanálov prevádzkovaných týmito inštitúciami. Z doterajších skúseností maďarského komisára pre základné práva vyplýva, že rozdiel medzi internými a externými kanálmi v úradoch alebo inštitúciách často nie je jasný. Často neexistujú postupy, ktoré by zabezpečili primeranú ochranu oznamovateľa a bezproblémové prejednanie oznámenia⁷⁰. Takejto situácii by sa malo v budúcnosti predísť.

Externé oznamovacie kanály mali by zaručiť úplnú dôvernosť osobných údajov oznamovateľa, zabezpečiť primeranú ochranu jeho osobných údajov, ako aj dotknutých osôb, a mali by účinne spracúvať hlásenia. Podľa povahy prípadu by mala byť anonymita povolená v najzávažnejších prípadoch, keď je oznamovateľ alebo jeho príbuzní v ohrození zdravia alebo života. V súčasnosti je v niektorých sektorových právnych predpisoch povolené anonymné nahlásenie. Zdá sa, že vo všeobecných ustanoveniach, ktorými sa transponuje smernica, by sa aj v krajinách, kde prevláda skepsa voči prípustnosti anonymných nahlásení, malo aspoň stanoviť, že anonymné nahlásenia by mali byť prejednané a oznámené skutočnosti – preskúmané. Ďalším dobrým riešením, ktoré funguje napr. v Maďarsku, je možnosť, aby osoba, ktorá nahlásuje porušenie ústrednému úradu, ktorý prevádzkuje dôverný kanál, mohla požiadať o anonymizáciu jej osobných údajov tak,

⁷⁰ Pozri A. Gulyás, Z. Baksa In: Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (red.), Łódź 2021, s. 16.

aby sa o jeho údajoch nedozvedel externý orgán, ktorému je oznámenie nasmerované podľa jeho príslušnosti.⁷¹

V prípade, ak pri nahlásení porušenia oznamovateľ uviedol svoje údaje, je potrebné zabezpečiť, rovnako ako v prípade interného kanála, úplnú dôvernosť osobných údajov oznamovateľa, pričom sa využijú možnosti, ktoré ponúkajú nové technológie. Príkladom môže byť elektronický systém na podávanie sťažností maďarskému komisárovi pre základné práva.⁷² Medzi ďalšie spôsoby zabezpečenia dôvernosti patrí špeciálna telefónna linka alebo metóda dvojitého obálky.

Dôležitou súčasťou systému externého oznamovania, ktorý je bezpečný pre oznamovateľov, je vymenovanie vhodným spôsobom zaškoleného personálu na tento účel, ktorý bude pozostávať z bezúhonných odborníkov s vysokou profesionálnou etikou.

Aj keď sa nezdá vhodné, aby bolo v rámci externých kanálov možné selektovať oznámenia podľa ich dôležitosti, čo je prijateľné podľa čl. 11 ods. 3 smernice, predsa len v záujme zabezpečenia účinnosti týchto kanálov by orgány členských štátov mohli zvážiť zavedenie možnosti uvedenej v čl. 11 ods. 4 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov neprejednávať opakujúce sa nahlásenia, ktoré v porovnaní s predchádzajúcimi nahláseniami neprinášajú žiadny nový obsah.⁷³

6.3. Finančné stimuly

Otázka finančných stimulov pre oznamovateľov je kontroverzná. Právomoc poskytnúť odmenu má napríklad slovenský Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti⁷⁴, hoci rozhodnutia v tejto veci sú diskrečné a nie je možné ich napadnúť odvolaním; oznamovateľ nemá nárok na odmenu. Na Slovensku závisí poskytnutie odmeny od viacerých faktorov, t. j. od toho, či oznámenie viedlo k odhaleniu a potrestaniu páchatel'a v trestnom alebo správnom konaní a od účasti oznamovateľa na odhalení závažného porušenia zákona a odhalení páchatel'a, od toho, či oznamovateľ v dôsledku oznámenia prišiel o mzdu a o veľkosti majetku, ktorý sa podarilo zachrániť pred spreneverou alebo získať späť.

⁷¹ Pozri § 6 maďarského zákona CLXV z roku 2013. Porov. Tiež M. Terracol, A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018, s. 20, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>, získané 30.06.2021.

⁷² Porov. 2. kapitolu maďarského zákona CLXV z roku 2013.

⁷³ Porov. § 2/A5 maďarského zákona CLXV z roku 2013.

⁷⁴ Pozri § 9 slovenského zákona z roku 2019.

Otázku finančných stimulov pre oznamovateľov je potrebné ponechať na vnútroštátnych legislatívach. V prvom rade, v danom období fungovania štátu môže byť boj proti určitým druhom porušovania práva politickou prioritou. Takou prioritou môže byť najmä boj proti korupcii, terorizmu či organizovanému zločinu. Preto je potrebné nechať na štátnych orgánoch rozhodnutie, či budú garantovať finančné odmeny alebo určitý percentuálny podiel z rozpočtových prostriedkov, ktoré boli získané späť. K takýmto riešeniam by sa však malo pristupovať veľmi opatrne, aby sa oznamovanie, ktoré je aktom sociálnej citlivosti, nezmenilo na zárobkovú činnosť, vo forme odmeňovaného udavačstva, ktoré v krajinách strednej a východnej Európy vyvoláva zlé historické konotácie.

7. Zverejňovanie informácií

V zmysle čl. 15 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov zverejnenie informácií má povahu konania *ultima ratio*. Na jednej strane sa musí daný oznamovateľ odôvodnene domnievať, že porušenie môže predstavovať bezprostredné alebo zjavné ohrozenie verejného záujmu napríklad núdzová situácia alebo riziko nezvratnej škody, alebo ak v prípade externého nahlásenia by mu hrozili odvetné opatrenia alebo by vyhliadky na účinné riešenie porušenia boli slabé vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu, napríklad, že dôkazy môžu byť zatajené alebo zničené, alebo ak je možné, že existuje tajná dohoda medzi páchatelom porušenia a orgánom alebo že orgán sa na porušení podieľa.

Aby mohla daná osoba požívať ochranu, musí v prvom rade podať interné a externé oznámenie alebo hneď externé oznámenie; zverejnenie informácií je možné, ak by v reakcii na oznámenie danej osoby neboli prijaté žiadne primerané opatrenia. V tejto súvislosti je potrebné požadovať, aby sa v rámci transpozície smernice EÚ o ochrane oznamovateľov vo vnútroštátnej legislatíve upresnil pojem „primerané opatrenia“, ktorých neprijatím by sa otvárala cesta k externému oznamovaniu. Okrem toho sa podmienky poskytnutia ochrany oznamovateľovi v prípade zverejnenia informácií podľa smernice líšia od podmienok ochrany oznamovateľa vyplývajúcich z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.⁷⁵

Predovšetkým nie je jasné, ako je potrebné chápať pojmy použité v čl. 15 ods. 1 písm. b) smernice, ako napríklad „bezprostredné alebo zjavné ohrozenie

⁷⁵ Porov. M. Górski, Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

verejného záujmu“, „núdzová situácia“, „riziko nezvratnej škody“ alebo „slabé vyhliadky na účinné riešenie porušenia“. Táto neistota môže mať nepriaznivý dopad na ochranu oznamovateľa pred represáliami. Navrhujeme teda, aby sa do vnútroštátnej legislatívy zaviedli predbežné procesné ochranné opatrenia, ktoré by zabránili okamžitému konaniu zamestnávateľa pred objasnením všetkých okolností daného prípadu.⁷⁶

8. Ochrana pred odvetou

8.1. Všeobecné poznámky

Ochrana oznamovateľov pred odvetou zo strany dotknutého subjektu, na ktorý sa vzťahuje oznámenie alebo zverejnenie informácií, má kľúčový význam pre dosiahnutie cieľov smernice, ako aj cieľov vnútroštátnych právnych predpisov prijatých na jej implementáciu. Problémy súvisiace s implementáciou ochranných ustanovení smernice, ktoré sú predmetom tejto časti, sa týkajú dvoch skupín otázok, t. j. zákazu odvetných opatrení a opatrení na ochranu pred odvetnými opatreniami. Pre úplnú jasnosť ďalších úvah pripomeňme, že v súlade so zisteniami uvedenými vyššie v bode 4.3, oznamovateľ je chránený vrátane ochrany pred odvetnými opatreniami, ak: je fyzickou osobou, oznámil porušenia alebo zverejnil informácie o porušeníach, uvedené informácie získal v súvislosti s ním vykonávanou prácou, odôvodnene sa domnieval, že v čase podania oznámenia oznamované informácie boli pravdivé a spadajú do rozsahu pôsobnosti smernice (alebo vnútroštátnych právnych predpisov rozširujúcich objektívny rozsah oznamovania), nebol registrovaný ako platený informátor a jeho oznámenie nemá povahu sťažnosti podanej výlučne v jeho súkromnom záujme v súvislosti s konfliktom s inou osobou. Uvedené podmienky vyplývajú z čl. 5 bod 7 a čl. 6 smernice.

8.2. Zákaz odvetných opatrení

V čl. 19 smernice sa vyžaduje, aby pri jej implementácii členské štáty zakázali akékoľvek formy odvetných opatrení, ako aj hrozby a pokusy o takéto opatrenia voči oznamovateľom a s nimi prepojeným osobám, ktoré sú definované v čl. 4 uvedeného právneho predpisu. Za odvetné opatrenie je potrebné považovať aj podnecovanie alebo odporúčanie odvetných opatrení zo strany zamestnávateľa alebo iných osôb, ktoré na to majú vhodné právomoci (odôvodnenie 87). Uvedený zákaz sa však vzťahuje na samotné konanie tohto druhu a má

⁷⁶ Pozri D. Senčur Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

povahu povinnosti zdržať sa uvedeného konania. Sme názoru, že dôležitým posilnením predmetnej ochrany by bolo, keby sa tento zákaz vo vnútroštátnej legislatíve doplnil o povinnosť zamestnávateľa alebo iného právneho subjektu predchádzať odvetnému konaniu v rámci ním riadenej organizácie. Takáto úprava by mala aj preventívnu funkciu.

Tvrdenie čl. 5 bod 11, že odvetné opatrenie je akékoľvek priame alebo nepriame konanie, ku ktorému dochádza v pracovnom kontexte, znamená, že odvetné opatrenie musí súvisieť s pracovnou činnosťou oznamovateľa. Zároveň však treba mať na pamäti, že proti oznamovateľom možno konať aj mimo pracovného kontextu, napr. prostredníctvom žaloby o ohováranie (odôvodnenie 97). Odvetou je akékoľvek konanie, ktoré spôsobuje alebo môže spôsobiť ujmu (odôvodnenie 44). Ide teda o akékoľvek úmyselné obťažovanie oznamovateľa alebo s ním prepojenej osoby v zmysle čl. 4 ods. 4. Implementácia čl. 19 preto musí v prvom rade spočívať vo všeobecnom zákaze akejkoľvek odvety. Dobrým vzorom pre všeobecnú formuláciu zákazu je § 11 maďarského zákona, týkajúceho sa oznamovania⁷⁷, podľa ktorého sa za nezákonnú odvetu považuje akékoľvek opatrenie prijaté v dôsledku zverejnenia informácií, ktoré môže mať pre oznamovateľa nepriaznivé dôsledky, aj keď by inak bolo v súlade so zákonom. Ďalej je potrebné uviesť zoznam príkladov foriem odvetných opatrení, inšpirovaný najmä čl. 19 písm. a-o smernice. Uvedený zoznam by mal zahŕňať aj príklady konania namiereného proti osobám, ktorých vzťah založený na pracovnej činnosti nemá povahu pracovného pomeru, ako sú napr. dobrovoľníci, dodávatelia tovaru alebo zmluvní dodávatelia.

8.3. Opatrenia na ochranu pred odvetnými opatreniami

Na ochranu oznamovateľov pred odvetnými opatreniami a pre prípad odvetných opatrení zo strany zamestnávateľa (iného právneho subjektu) sa v čl. 21 smernice uvádza rozsiahly súbor ochranných opatrení. Členské štáty musia zabezpečiť, aby sa týchto prostriedkov alebo iných práv stanovených v smernici nebolo možné vzdať ani ich obmedziť zmluvou, určitou politikou, formou alebo podmienkami zamestnania zamestnanca, a ani rozhodcovskou dohodou v predsporovom štádiu (čl. 24).

Aby však bolo možné využiť podstatnú časť uvedených opatrení, smernica stanovuje dodatočnú podmienku, ktorá nie je uvedená v čl. 6, a to, že oznamovateľ sa musí odôvodnene domnievať, že oznámenie alebo zverejnenie informácií je potrebné na odhalenie porušenia podľa smernice. Uvedená podmienka sa vzťahuje na ochranu pred trestnoprávnou, občianskoprávnou, správnoprávnou

⁷⁷ Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures.

alebo pracovnoprávnou zodpovednosťou za porušenie obmedzení týkajúcich sa zverejňovania informácií, ktoré vyplývajú napríklad z doložiek o lojalite v zmluvách, dohôd o mlčanlivosti a pod. (čl. 21 ods. 2). Na druhej strane, v súdnych konaniach týkajúcich sa napr. ohovárania, porušenia autorských práv, porušenia tajomstva, porušenia predpisov o ochrane údajov, porušenia obchodného tajomstva, nárokov na náhradu škody podľa súkromného práva, verejného práva alebo kolektívneho pracovného práva sa to týka ochrany pred zodpovednosťou vyplývajúcou z oznámenia alebo zverejnenia informácií a možnosti uplatniť si právo na zastavenie konania (čl. 21 ods. 7). Podľa odôvodnenia 97 v tomto type konaní by dôkazné bremeno, že oznamovateľ nespĺňa podmienky stanovené v smernici, malo byť na osobe, ktorá o začatie konania požiada. Podľa nášho názoru je potrebné predpokladať, že označenie „odôvodnená domnienka“ sa vzťahuje na úsudok, ktorý by urobil rozumný pozorovateľ, ak by bol v postavení oznamovateľa, t. j. napr. osoba zastávajúca porovnateľnú pozíciu, ktorá má porovnateľné vedomosti a skúsenosti. Posúdenie, či je na zverejnenie porušenia podľa smernice potrebné nahlásenie porušenia alebo zverejnenie informácií, však môže byť v mnohých prípadoch zložité a potenciálni oznamovatelia ho môžu vnímať ako rizikové. Strach z podstúpenia takéhoto rizika môže viesť aj k upusteniu od oznámenia. Preto sme názoru, že členské štáty by mali zvážiť, či je zavedenie tejto podmienky ochrany nevyhnutne potrebné.

Existujú určité nejasnosti, pokiaľ ide o úpravu rozdelenia dôkazného bremena v konaní o náhradu ujmy spôsobenej oznamovateľovi odvetnými opatreniami, ktorá je uvedená v smernici. V takomto prípade podľa čl. 21 ods. 5, ak daná osoba preukáže, že podala oznámenie alebo zverejnila informácie a utrpela ujmu, osoba, ktorej konaním daná ujma vznikla, nesie dôkazné bremeno, že konala tak z riadne odôvodnených príčin. Z doslovného výkladu citovaného ustanovenia teda vyplýva, že páchatel' odvetného opatrenia ho môže ospravedlniť a vyhrať súdny spor, ak preukáže, že pre uplatnené opatrenie existoval nejaký odôvodnený základ, napr. príčina, ktorá odôvodňovala výpoveď. V odôvodnení 93 je zároveň objasnené, že potom, ako oznamovateľ vykoná dôkaz *prima facie*, by sa dôkazné bremeno malo presunúť na osobu, ktorá sa dopustila škodlivého konania a táto osoba by následne mala preukázať, že uplatnené opatrenie nijako nesúviselo s oznámením alebo zverejnením informácií. V tejto súvislosti je potrebné požadovať, aby predpisy na implementáciu smernice, pokiaľ ide o rozdelenie dôkazného bremena, zohľadňovali výklad čl. 21 ods. 5 uvedený v odôvodnení 93.⁷⁸ Treba dodať, že podľa nášho názoru by sa formulácia „ujma, ktorú utrpel oznamovateľ“

⁷⁸ Transparency International (2019), s. 7.

použitá v čl. 21 ods. 5 mala chápať široko ako akýkoľvek druh negatívneho dopadu alebo ťažkostí vyplývajúcich z uplatnenej formy odvety. Môže teda ísť tak o majetkovú škodu vo forme ušlého zárobku alebo príjmu, ako aj o odňatie možnosti povýšenia, nezaradenie na školenie, zhoršenie zdravotného stavu alebo utrpenie.

Ďalší typ požiadaviek súvisí s implementáciou noriem v oblasti tzv. „nápravných opatrení“ uvedených v čl. 21 ods. 6 a 8 smernice. Mali by sme rozumieť, že tu ide o rôzne právne prostriedky procesnej povahy, ako je možnosť podávať návrhy a uplatňovať si nároky pred súdmi a ďalšími orgánmi uplatňujúcimi právo (čl. 21 ods. 6), ako aj prostriedky hmotnoprávnej povahy, ako sú nároky, ktorých uspokojenie môžu oznamovatelia a iné osoby uvedené v čl. 4 smernice (čl. 21 ods. 8) očakávať s cieľom odstrániť alebo maximálne zmierniť dôsledky odvetných opatrení. Podľa situácie môže ísť o náhradu skutočnej škody a ušlého zisku, prinavrátenie pôvodného stavu, preradenie na rovnocennú pozíciu, úhradu nákladov na rekvalifikáciu, úhradu liečebných nákladov, náhradu nemajetkovej ujmy, opätovné povýšenie a pod. Všetky tieto možnosti sú zahrnuté v lakonickom znení vyššie uvedených ustanovení. Je však potrebné požiadať, aby sa predpisy na implementáciu smernice neobmedzovali len na frázy typu „majú nárok na nápravné opatrenia v súlade s právom“, ale aby boli doplnené o príkladný zoznam opatrení, ktorý by znázorňoval rozmanitosť možností, ako odstrániť dôsledky odvety.

Niekoľko slov treba dodatočne venovať aj osobitnému druhu nápravného prostriedku, tzv. predbežným opatreniam (čl. 21 ods. 6). Ich účelom je zabrániť tomu, aby navrhovateľ alebo žalobca skutočne prehrál spor pred jeho prejednaním súdom, ako je to napr. v prípade skončenia pracovného pomeru z dôvodu uplynutia výpovednej lehoty pred prejednaním veci súdom. Táto otázka má dva aspekty. Prvým je zabezpečiť, aby súdy a iné orgány uplatňujúce právo mohli uplatňovať dostatočne široké a flexibilné opatrenia na zabezpečenie nároku, napr. možnosť pozastaviť plynutie výpovednej lehoty pracovnej zmluvy. Druhým aspektom je zabezpečenie rýchlej reakcie, napr. zavedením krátkych osobitných súdnych alebo správnoprávnych postupov na zabezpečenie nárokov oznamovateľov.⁷⁹ V prípade ich absencie zostanú oznamovateľom „obyčajné“ nápravné prostriedky vo forme odstránenia spôsobenej škody, ktorá už môže byť nezvratná.

⁷⁹ Napr. v Slovenskej republike bol zriadený osobitný orgán verejnej správy, v ktorého pôsobnosti je zabezpečovanie nárokov oznamovateľov; pozri Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čl. 7.

9. Podporné opatrenia pre oznamovateľov

Podporné opatrenia stanovené v čl. 20 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov zahŕňajú najmä tri kategórie, t. j. bezplatný a pre všetkých otvorený prístup ku komplexným a objektívnym informáciám a poradenstvu o dostupných postupoch a prostriedkoch právnej ochrany zameraných na ochranu pred odvetnými opatreniami a o právach dotknutej osoby, účinnú pomoc príslušných orgánov a právnu pomoc. Ide teda o celý rad opatrení, ktoré posilňujú pocit bezpečnosti oznamovateľa, a to tak z hľadiska ochrany jeho pracovnoprávneho vzťahu, ako aj z hľadiska ochrany pred negatívnymi opatreniami, v krajnom prípade ohrozujúcimi život alebo zdravie oznamovateľa alebo osôb s ním spojených.

V rámci podporných opatrení je potrebné požadovať, aby bol oznamovateľ oslobodený od súdnych trov a aby mu bolo priznané právo na právnu pomoc ex offio v pracovnoprávných veciach a v konaniach o náhradu škody alebo v iných konaniach, v ktorých je oznamovateľ žalovaný v súvislosti s predchádzajúcim aktom nahlásenia, napríklad v konaniach týkajúcich sa údajného porušenia osobných údajov, autorských práv alebo obchodného tajomstva, a to bez ohľadu na jeho/jej majetkové pomery. Dôležitým aspektom v tejto súvislosti by bolo osvedčenie o podaní nahlásenia, ktorí by vydával daný externý orgán, ktorý vedie konanie v súvislosti s nahlásením, pričom bol by to dokument, ktorý by slúžil ako doklad preukazujúci postavenie oznamovateľa v konaní.⁸⁰

Vo fáze plánovania oznámenia by mal štát zabezpečiť bezplatné poradenstvo odborníkov v rámci národného orgánu pre oznamovateľov. Je tiež potrebné zvážiť zriadenie kontaktných miest v jednotlivých regiónoch/krajoch štátu. Keďže v prípade oznamovania trestných činov a iných závažných porušení zákona môže dôjsť k drastickejším odvetným opatreniam, je potrebné zaviesť a uplatňovať účinný systém ochrany svedkov. Je tiež žiaduce, aby bola v priebehu súdneho konania pre oznamovateľov zabezpečená psychologická podpora zo strany štátu.⁸¹

⁸⁰ Porov. čl. 10 ods. 2 bod b smernice. Pozri tiež B. Baran, Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów) In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021, s. 22.

⁸¹ Tak je to uvedené v čl. 20 ods. 3 smernice UE o ochrane oznamovateľov.

10. Whistleblowing a povinnosť mlčanlivosti

Povinnosť lojality voči zamestnávateľovi je jednou zo základných povinností zamestnanca. Zverejnenie obchodného tajomstva môže mať za následok tak občianskoprávnu, ako aj trestnoprávnu zodpovednosť oznamovateľa voči zamestnávateľovi alebo subjektu, s ktorým oznamovateľ spolupracuje. V rámci konania o náhradu škody v súvislosti so zverejnením obchodného tajomstva, ktoré sa kladie za vinu oznamovateľovi, bolo by potrebné požadovať zavedenie zásady prenesenia dôkazného bremena.⁸² Podľa odôvodnenia 97 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov by nahlásujúce osoby mali mať v takýchto konaniach možnosť odvolávať sa v rámci obhajoby na skutočnosť, že nahlásili porušenie alebo zverejnili informácie v súlade s touto smernicou, za podmienky, že informácie, ktoré boli predmetom nahlásenia alebo zverejnenia, boli potrebné na zverejnenie porušenia. V takýchto prípadoch by bremeno dokázať, že oznamovateľ nespĺňa podmienky stanovené v tejto smernici, malo spočívať na osobe, ktorá požiadala o začatie konania.

Vzhľadom na Čl. 21 ods. 7 smernice, ak osoba nahlási porušenie alebo zverejní informácie o porušeníach, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti smernice, a tieto informácie obsahujú obchodné tajomstvo, pričom daná osoba spĺňa podmienky smernice, takéto nahlásenie alebo zverejnenie informácií sa považuje za zákonné, ak sú splnené podmienky uvedené v čl. 3 ods. 2 smernice (EÚ) 2016/943.⁸³ Je potrebné sa dožadovať, aby v rámci národných právnych predpisov, ktorými sa transponuje smernica, nahlásenie prostredníctvom interného alebo externého kanála alebo zverejnenie informácií o iných porušeníach právnych predpisov, ako sú tie, ktoré sú uvedené v smernici EÚ o ochrane oznamovateľov, sa považovalo za zákonné.

Podľa čl. 3 ods. 3 písm. a) smernice EÚ o oznamovateľoch nie je ňou dotknuté uplatňovanie práva Únie a vnútroštátneho práva, pokiaľ ide o ochranu utajovaných skutočností. Zdá sa však, že aj v oblasti verejnej bezpečnosti je potrebné zaručiť možnosť nahlásovať porušenia zákona, ktoré sa týkajú poskytovania utajovaných skutočností. Treba sa stotožniť s názorom Transparency International, že na

⁸² Porov. odôvodnenie 97 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov.

⁸³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/943 z 8. júna 2016 o ochrane nesprístupneného know-how a obchodných informácií (obchodného tajomstva), Ú. v. EÚ L 157, s. 1–18. O nedostatkoch smernice (UE) 2016/943 pri ochrane oznamovateľov pozri V. Abazi (2016), Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, *European Papers*, 1(3), <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu>, získané 30.06.2021.

tento účel by sa mala vytvoriť vhodná inštitúcia, ktorá by oznámenia spracúvala spôsobom zaručujúcim úplnú dôvernosť.⁸⁴

Citlivou otázkou je možnosť nahlasovania porušení príslušníkmi právnických, zdravotníckych alebo iných povolání, ktoré sú viazané služobným tajomstvom. Aj keď smernica EÚ o ochrane oznamovateľov podľa čl. 3 ods. 3 písm. b) nezasahuje do otázok súvisiacich s ochranou právnického a zdravotníckeho profesijného tajomstva, zdá sa, že je vhodné, aby sa vnútroštátnym zákonom jasne vymedzil rozsah vecí, ktoré môžu oznamovať zástupcovia povolání, v ktorých platí profesijné tajomstvo, a v prípade zverejnenia ktorých daná osoba by nepodliehala disciplinárnej zodpovednosti a bola by chránená ako osoba nahlasujúca porušenia.

11. Trestné sankcie

Zamestnanec, ktorý nemá možnosť anonymne nahlásiť porušenie, sa v prípade zverejnenia jeho osobných údajov vystavuje odvetným opatreniam. Z tohto dôvodu, by sa mali zaviesť účinné a odrádzajúce trestné sankcie voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré sú zodpovedné za zverejnenie údajov oznamovateľa, za ich „únik“ z interného alebo externého kanála a ktoré bránia alebo sa pokúšajú sťažiť nahlasovanie.⁸⁵ Francúzsky zákon Loi Sapin 2, v ktorého čl. 9(II) sa uvádza hrozba odňatia slobody na dva roky a peňažný trest vo výške 30 000 EUR pre fyzické osoby, ktoré zverejnia totožnosť oznamovateľa alebo totožnosť dotknutých osôb alebo akúkoľvek časť informácií, ktoré zhromaždil adresát nahlásenia, a čl. 13 (I) hrozba odňatia slobody na jeden rok a peňažného trestu vo výške 15 000 EUR pre fyzické osoby, ktoré sťažujú oznamovanie, je potrebné hodnotiť pozitívne.⁸⁶ Na druhej strane, pre právnické osoby by boli vhodné peňažné tresty vo výške podľa veľkosti spoločnosti a jej ročného obratu.

Je potrebné zdôrazniť, že postavenie oznamovateľa by mali požívať len osoby, ktoré sa odôvodnene domnievajú, že skutočnosti, ktoré uviedli na preukázanie porušenia zákona, sú pravdivé. Vnútroštátne právne predpisy

⁸⁴ Pozri Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, s. 3, <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>, získané 30.06.2021.

⁸⁵ Porov. čl. 23 ods. 1 bod a) smernice EÚ o ochrane oznamovateľov.

⁸⁶ Pozri G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.

by mali stanoviť peňažný trest pre osoby, ktoré vedome nahlásia alebo zverejnia nepravdivé informácie⁸⁷. Ďalšou otázkou môže byť trestnoprávna zodpovednosť za prípadné ohováranie v súvislosti so zverejnením informácií. V tejto súvislosti je potrebné sa prikloniť k zrušeniu trestu odňatia slobody v súlade s rezolúciou Rady Európy⁸⁸.

⁸⁷ Porov. čl. 23 ods. 2 smernice EÚ o ochrane oznamovateľov. Podobne občiansky návrh zákona o ochrane oznamovateľov pripravený poľskými mimovládnyimi organizáciami (článok 24), <https://www.sygnaLista.pl/projekt-ustawy/>, zísané 30.6.2021.

⁸⁸ Pozri Rezolúcia Rady Európy 1577 (2007), s názvom Smerom k dekriminalizácii difamácie.

Zhrnutie

Pri príprave legislatívnych návrhov v rámci Grantu WhistlePro pre krajiny Vyšehradskej skupiny, Francúzsko a Slovinsko sme sa riadili cieľom, aby sa budúcou právnou úpravou zvýšil pocit bezpečnosti oznamovateľa pred zverejnením jeho totožnosti, zabezpečila sa ochrana pracovnoprávných a iných obchodných vzťahov oznamovateľa a aby sa odstránila neistota, pokiaľ ide o inštitúciu, ktorá je príslušná na nahlásenie. Je dôležité, aby sa ochrana zabezpečila aj v prípade verejného oznámenia. Uvedené by malo byť podporené jasným upresnením podmienok využitia možnosti zverejniť informácie.

Zavedenie mechanizmov a opatrení na ochranu oznamovateľov s cieľom transponovať smernicu EÚ, a niekedy idúcich aj nad jej rámec, bude pre štát a subjekty, ktorým akty transponujúce smernicu uložia povinnosti nepochybne predstavovať finančnú záťaž. Zdá sa však, že toto bremeno sa oplátí. Pomocou vhodných sociálnych, vzdelávacích kampaní vedených za účasti mimovládnych organizácií by sa osoby, ktoré si všimnú negatívne javy v organizácii, v ktorej pracujú alebo s ktorou spolupracujú, mali „osmelit“ uvedené porušenia nahlásiť prostredníctvom príslušných kanálov. Poskytnutie účinnej ochrany oznamovateľom a zavedenie prísnych sankcií za marenie oznamovania a uplatňovanie odvetných opatrení by zasa malo odradiť potenciálnych páchatel'ov od porušovania práva, čo bude nepochybne prínosom pre verejnosť celej Európskej únie.

Bibliografia

- Abazi V., Guide. Internal Whistleblowing Channels and the Role of Trade Unions, EUROCADRES, 2021, <https://www.eurocadres.eu/publications/guide-internal-whistleblowing-channels-and-the-role-of-trade-unions/> ziskane 30.06.2021.
- Abazi V., Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, *European Papers*, 1(3), 2016, <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu>, ziskane 30.6.2021.
- Abazi V., The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020.
- Banisar D., Whistleblowing: International Standards and Developments In: Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, I. Sandoval, (red.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1753180>, s. 5–6, ziskane 30.06.2021.
- Baran B., Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów) In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021.
- Bargain G., Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Bielak-Jomaa E., Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law Compared to European Solutions In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Bolesta Ł., In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020.
- European Commission, Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report, (June 2020), <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, ziskane 30.06.2021.
- European Network of National Human Rights Institutions, State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/>, ziskane 30.6.2021.
- Górski M., Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers In: Towards a Better Protection

- of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Hajn Z., Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Kłosowski P., Status osób ujawniających nieprawidłowości w Republice Słowackiej z perspektywy przepisów nowej ustawy z 1.03.2019 r. In: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021.
- Kun A., Whistleblowing in Hungary In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Łaga M., Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy In: Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne, Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), Warszawa 2017.
- Miernicka I., Pietras A., Skupień D. (red.), Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, Łódź 2021.
- Morávek J. In: J. Pichrt i in., Zákon o státní službě, Komentář, 1 vyd., Praha 2015.
- Oživeni, Whistleblowing, jún 2020, https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2021/01/v4-Whistleblowing_EN.pdf, získané 30.06.2021.
- Pichrt J., Morávek J., Protection of Whistleblowers under Czech law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union law (2019/1937) In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Pichrt J., Morávek J., Whistleblowing: National Report for the Czech Republic In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (red.), Cham 2016.
- Prechal S., Directives in EC Law, Oxford 2005.
- Sedlar A., Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, Pravna praksa, 2019/13.
- Senčur-Peček D., Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (red.), Cham 2016.

- Senčur Peček D., How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Skupień D., The legal protection of whistleblowers in Poland In: Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé, Vienne, 20–26 VII 2014, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska (red.), Łódź 2014.
- Skupień D., Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law In: Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (red.), Cham 2016.
- Skupień D., Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Śzewczyk H., Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Warszawa 2020.
- Terracol M., A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>, ziskane 30.06.2021.
- Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019.
- Transparency International Slovensko, Focus Marketing and Social Research, Prieskum verejnej mienky. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu pre Transparency International Slovensko, máj 2016, <https://transparency.sk/sk/prieskumy/ziskané> 30.06.2021, <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>, ziskane 30.06.2021.
- Vandekerckhove W., Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection, *Journal of Business Ethics*, 2021, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>, ziskane 30.6.2021.
- Varga P., Zoričáková V., Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward? In: Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, D. Skupień (red.), Łódź 2021.
- Vuksanović I., Poziv za specialno zakonsko ureditev »žvižgačev«, *Pravna praksa*, 2010/45.
- Wygoda K., Wasiak D., Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance w: Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (red.), Warszawa 2021.

Táto monografia predstavuje všeobecnú správu o výskume, ktorý uskutočnil medzinárodný tím právnych expertov v rámci **Vyšehradského grantu (č. 21930021) Ochrana oznamovateľov na pracovisku v štátoch Vyšehradskej skupiny, Francúzsku a Slovinsku (WhistlePro)**, ktorý bol financovaný **Medzinárodným vyšehradským fondom**. Hlavným cieľom projektu bolo preskúmať právnu úpravu ochrany oznamovateľov nezrovnalostí a porušení zákona v podnikoch a ďalších súkromných a verejných inštitúciách v krajinách, na ktoré sa výskum vzťahoval, a následne poukázať na problémy a navrhnúť právne riešenia súvisiace s transpozíciou smernice Európskej únie 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie, do vnútroštátnych právnych predpisov.

Publikácia obsahuje okrem iného analýzu týkajúcu sa rozsahu prípadov, ktoré môžu byť predmetom oznamovania, osôb, ktoré možno považovať za oznamovateľov a ktoré požívajú ochranu súvisiacu s oznamovaním porušení, a ďalších subjektov chránených z dôvodu ich prepojenia s oznamovateľom, interných a externých postupov a kanálov nahlásovania porušení, právnych prostriedkov podpory oznamovateľov v ich činnosti a ich ochrany pred odvetou za oznámenie informácií, zabezpečenia dôvernosti tejto činnosti, právnej zodpovednosti za odvetu a porušenie povinností voči oznamovateľom.

Uvedený výskum koordinovala Fakulta práva a verejnej správy Lodžskej univerzity v spolupráci s Karlovou univerzitou v Prahe, Univerzitou reformovanej cirkvi Gáspára Károliho v Maďarsku, Univerzitou v Maribore, Univerzitou v Tours a Trnavskou univerzitou v Trnave a za účasti zástupcov ďalších vedeckých centier, verejných inštitúcií, sociálnych partnerov, organizácií občianskej spoločnosti, podnikov a právnikov z praxe.

Úplný obraz o výskume realizovanom v rámci projektu nájdete v knihe **Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia**, ktorú vydalo Vydavateľstvo Lodžskej univerzity.

Publikácia je určená všetkým záujemcom o aktivity zamerané na zlepšenie právneho postavenia osôb, ktoré nahlásujú porušenia zákona na pracovisku.

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland, and Slovakia through Visegrad Grants from the International Visegrad Fund. The mission of the Fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Projekt sa realizuje s finančným príspevkom vlády Česka, Maďarska, Poľska a Slovenska prostredníctvom vyšehradských grantov poskytnutých z Medzinárodného vyšehradského fondu. Poslaním fondu je presadzovať myšlienky udržateľnej regionálnej spolupráce v strednej Európe.

 **WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 ksiegarnia@uni.lodz.pl

 **(42) 665 58 63**



<https://doi.org/10.18778/8220-653-1>

Kniha dostupná
ako e-kniha