



V Bruselu dne 23.4.2018  
SWD(2018) 117 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení  
práva Unie**

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

## Souhrnný přehled

Posouzení dopadů návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví společné minimální normy pro ochranu osob oznamujících porušení v konkrétních oblastech práva EU

### A. Potřeba opatření

#### Proč? Jaký problém se řeší?

Nedostatečná účinná ochrana oznamovatelů v EU oslabuje účinné prosazování práva EU. Ačkoliv jsou unijní a vnitrostátní mechanismy monitorování a donucovací orgány posíleny zvláštními opatřeními EU (tj. zřízení agentur EU, podpora vnitrostátních justičních systémů atd.), účinné odhalování, vyšetřování a stíhání případů porušení práva EU představuje i nadále výzvu. V určitých oblastech je porušení práva EU, které může poškodit veřejný zájem, obtížné odhalit, jelikož je složité získat důkazy. V těchto případech mohou mít oznámení oznamovatelů s interním přístupem k těmto důkazům zásadní význam. Zajištění toho, aby se oznamovatelé cítili při oznamování případů porušení bezpečně, může proto podpořit donucovací opatření a zvýšit jejich účinnost. V minulých letech uznal normotvůrce EU potřebu ochrany oznamovatelů jakožto součásti prosazování práva EU a v několika odvětvových aktech Unie zavedl určité prvky ochrany a kanály pro oznamování. Ochrana je však dosud velmi omezená a odvětvová a nezahrnuje všechny klíčové oblasti, v nichž nedostačující ochrana oznamovatelů vede k nedostatečnému oznamování porušení práva EU, jež mohou mít za následek vážné poškození veřejného zájmu. Většina členských států poskytuje obdobně ochranu pouze částečně a úroveň ochrany se liší. Chybějící dostatečná a jednotná ochrana na úrovni EU a jednotlivých členských států vede k nedostatečnému oznamování ze strany oznamovatelů, což se zase projevuje ve „zmeškaných příležitostech“, pokud jde o odhalování případů porušení práva EU a předcházení těmto případům, a snižuje účinnost jeho prosazování.

#### Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

**Obecným cílem** je řešení nedostatečného oznamování případů porušení práva EU majících za následek vážné poškození veřejného zájmu v oblastech, v nichž může důkladná ochrana oznamovatelů významně přispět k odhalování takového poškození, jeho předcházení a odrazování od něj.

**Specifickými cíli** je: i) posílení ochrany oznamovatelů a zabránění tomu, aby byla vůči nim přijímána odvetná opatření; ii) zajištění právní jasnosti a jistoty a iii) podpora zvyšování informovanosti a boje proti sociokulturním faktorům, které mají za následek nedostatečné oznamování.

#### Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU? (subsidiarita)

Opatření EU k zavedení ochrany oznamovatelů je zapotřebí v oblastech, v nichž i) je nutné posílit prosazování, ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů a iii) porušování práva EU může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu. Na základě těchto kritérií je ochrana oznamovatelů zapotřebí k posílení prosazování pravidel týkajících se: i) zadávání veřejných zakázek; ii) finančních služeb, předcházení praní peněz a financování terorismu; iii) bezpečnosti výrobků; iv) bezpečnosti dopravy; v) ochrany životního prostředí; vi) jaderné bezpečnosti; vii) bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat; viii) veřejného zdraví; ix) ochrany spotřebitele; x) ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů. Vztahuje se rovněž na porušení pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže, porušení poškozující finanční zájmy Unie a vzhledem k negativnímu dopadu na řádné fungování vnitřního trhu i na vyhýbání se dani z příjmů právnických osob. Nezajištění dostatečné ochrany oznamovatelů v daném členském státě může mít nepříznivé dopady nejen na fungování politik EU v tomto členském státě, ale tyto dopady se mohou rozšířit i do ostatních členských států a celé EU. Nestejná ochrana oznamovatelů v EU narušuje rovné podmínky, které jsou zapotřebí pro řádné fungování jednotného trhu a pro působení podniků ve zdravém konkurenčním prostředí. Zejména korupce a podvody při zadávání veřejných zakázek, jež nejsou odhaleny, zvyšují náklady podnikání, narušují hospodářskou soutěž a snižují přitažlivost pro investice. Neodhalené systémy agresivního daňového plánování uplatňované společnostmi, kterým se daří vyhýbat se placení spravedlivého podílu na daních, narušují rovné podmínky a vedou ke ztrátě daňových příjmů pro jednotlivé členské státy i celou EU (např. „Luxleaks“). K dalším vedlejším účinkům patří přeshraniční rizika vyplývající z jednání, které narušuje hospodářskou soutěž, nebezpečných výrobků, potravin a krmiv uváděných na jednotný trh, znečišťování životního prostředí nebo rizika pro jadernou bezpečnost, veřejné zdraví, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, ochranu spotřebitele, ochranu soukromí a osobních údajů, bezpečnost sítí a informačních systémů a bezpečnost dopravy v jednom členském státě, která se rozšiřují do ostatních členských států, a nedostatky v ochraně oznamovatelů v přeshraničních situacích, u nichž hrozí, že zůstanou opomenuti. Pouze opatření EU může odstranit nerovnováhu v úrovni ochrany a zajistit v celé EU jednotnou vysokou úroveň ochrany, a to stanovením minimálních norem pro harmonizaci. Pouze opatření EU může mimoto sladit stávající pravidla týkající se ochrany oznamovatelů, která jsou obsažena v odvětvových aktech Unie.

<b>B. Řešení</b>
<p><b>Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Možnost č. 1:</b> zachování stávající situace.</li> <li>• <b>Možnost č. 2:</b> doporučení Komise s pokyny pro členské státy ohledně hlavních prvků ochrany oznamovatelů, které je doplněno doprovodnými opatřeními na podporu vnitrostátních orgánů.</li> <li>• <b>Možnost č. 3:</b> směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v oblasti finančních zájmů Unie a která je doplněna sdělením, jež stanoví politický rámec na úrovni EU, včetně doprovodných opatření na podporu vnitrostátních orgánů.</li> <li>• <b>Možnost č. 4:</b> směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v určitých oblastech práva EU.</li> <li>• <b>Díličí možnost č. 1 v rámci možnosti č. 4:</b> směrnice podle možnosti politiky č. 4 doplněná sdělením, jež stanoví politický rámec na úrovni EU, včetně doprovodných opatření na podporu vnitrostátních orgánů. <b>Toto je upřednostňovaná možnost.</b></li> </ul>
<p><b>Kdo podporuje kterou možnost?</b></p> <p>Pouze několik málo konzultovaných zúčastněných stran (vnitrostátní orgány) se domnívalo, že by vymezený problém a jeho příčiny zcela odstranila možnost bez právních předpisů. Co se týká hospodářských sdružení, polovina respondentů ve veřejné konzultaci Komise podpořila závazné minimální normy EU, zatímco ostatní by se spokojili s vnitrostátními normami nebo se zachováním stávající situace. Naprostá většina respondentů, jakož i občanská společnost, odborové svazy a Evropský parlament (usnesení z října 2017) se domnívají, že by upřednostňovanou možností měl být široký legislativní rámec EU pro ochranu oznamovatelů.</p>
<b>C. Dopady upřednostňované možnosti</b>
<p><b>Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?</b></p> <p>Upřednostňovaná možnost bude mít hospodářské a společenské přínosy i přínosy pro životní prostředí. Pomůže odhalovat případy podvodů a korupce v souvislosti s rozpočtem EU (stávající riziko ztráty příjmů se odhaduje v rozmezí od 179 do 256 miliard EUR) a odrazovat od nich. V oblasti veřejných zakázek se přínosy účinné ochrany oznamovatelů v EU odhadují na 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročně. Upřednostňovaná možnost pomůže rovněž v boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Přesouvání zisku znamená pro členské státy a EU podle odhadů ztrátu daňových příjmů ve výši 50–70 miliard EUR.</p> <p>Rovněž se očekává, že široké sociální dopady ovlivní příznivě občany i podniky. Zavedení důkladné ochrany oznamovatelů zlepšit pracovní podmínky 40 % pracovníků v EU, kteří by jinak chráněni nebyli (přibližně 60 milionů osob). Posílí integritu a transparentnost soukromého a veřejného sektoru a přispěje ke spravedlivé soutěži na jednotném trhu. Třebaže přínosy nelze vyčíslit, z důkazů vyplývá, že oznamovatelé by umožnili předcházet nedbalosti a profesnímu pochybení se závažnými dopady mimo jiné na ochranu životního prostředí, bezpečnost výrobků, potravin a dopravy, ochranu spotřebitele a veřejné zdraví.</p>
<p><b>Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?</b></p> <p>Náklady na provedení (tj. splnění povinnosti zavést interní kanály pro oznamování a související náklady) jsou shrnuty takto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• U veřejného sektoru činí celkové náklady 204,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 319,9 milionu EUR ve formě ročních nákladů.</li> <li>• U soukromého sektoru (střední a velké společnosti) činí celkové odhadované náklady 542,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 1 016,7 milionu EUR ve formě ročních nákladů.</li> <li>• Celkové náklady veřejného i soukromého sektoru činí 1 312,4 milionu EUR.</li> </ul>
<p><b>Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?</b></p> <p>Upřednostňovaná možnost se bude vztahovat pouze na střední a velké podniky a nebude znamenat významné náklady – tj. odhadované náklady na provedení (jednorázové) ve výši přibližně 1 374 EUR a průměrné roční provozní náklady ve výši 1 054,6 EUR (to zahrnuje náklady na odbornou přípravu zaměstnanců, jež nemusí být zapotřebí). Upřednostňovaná možnost osvobodí malé podniky a mikropodniky od povinnosti zavést interní kanály pro oznamování (vyjma podniků v oblasti finančních služeb nebo podniků náchylných k praní peněz či financování terorismu, a v případě, že to vyžadují členské státy po posouzení rizik na základě povahy činností subjektů a výsledné úrovně rizik).</p>
<p><b>Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?</b></p> <p>Očekávané zvýšení nákladů v souvislosti s výdaji na splnění právních požadavků u upřednostňované možnosti bude činit 34 milionů EUR (přibližně o 15 milionů EUR více než u základního scénáře).</p>

**Očekávají se jiné významné dopady?**

Tato možnost podpoří základní práva, zejména svobodu projevu a spravedlivé pracovní podmínky, zvýší požadavky na oznamování a odradí od porušování základních práv při provádění práva EU.

**D. Návazná opatření****Kdy bude tato politika přezkoumána?**

Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a hodnotící zprávu, a to (nejpozději) dva roky resp. šest let od uplynutí lhůty pro provedení.