



Bruxelles, 23.4.2018.  
SWD(2018) 117 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**

**SAŽETAK PROCJENE UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju  
povrede prava Unije**

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

## Sažetak

Procjena učinka prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkih minimalnih standarda za zaštitu osoba koje prijavljuju povrede u posebnim područjima prava EU-a

### A. Potreba za djelovanjem

#### Zašto? Koji se problem rješava?

Nepostojanje djelotvorne zaštite zviždača u EU-u ugrožava djelotvornu provedbu prava EU-a. Dok se mehanizmi za praćenje i provedbena tijela u EU-u i na nacionalnoj razini jačaju posebnim djelovanjem EU-a (tj. stvaranje agencija EU-a, podupiranje nacionalnih pravosudnih sustava itd.), učinkovito otkrivanje, istrage i kazneni progon povreda prava EU-a i dalje su izazov. U određenim područjima teško je otkriti povrede prava EU-a koje štete javnom interesu jer je teško prikupiti dokaze. U takvim slučajevima prijave zviždača koji imaju pristup takvim dokazima mogu biti od ključne važnosti. Stoga se stvaranjem osjećaja sigurnosti kod zviždača da prijavljuju povrede može poticati provedbeno djelovanje i pojačati njegova djelotvornost. Posljednjih godina zakonodavac EU-a potvrdio je da je u okviru provedbe prava EU-a potrebna zaštita zviždača i uveo neke elemente zaštite i kanale za prijavljivanje u nekoliko sektorskih akata Unije. Međutim, zaštita je još uvijek vrlo ograničena i sektorska i ne obuhvaća sva ključna područja u kojima nedostatna zaštita zviždača dovodi do neprijavlivanja povreda prava EU-a koje bi mogle dovesti do ozbiljne štete javnom interesu. Slično tome, većina država članica nudi zaštitu samo pojedinačno, a razina zaštite se razlikuje. Manjak dostatne i dosljedne zaštite na razini EU-a i nacionalnoj razini sprječava zviždače u prijavljivanju što uzrokuje „propuštene prilike” za otkrivanje i sprječavanje povreda prava EU-a i oslabljuje djelotvornost njegove provedbe.

#### Što se nastoji postići ovom inicijativom?

**Opći cilj** je riješiti problem neprijavlivanja povreda prava EU-a koje dovode do ozbiljne štete za javni interes u područjima u kojima se snažnom zaštitom zviždača može znatno pridonijeti otkrivanju, sprječavanju i odvraćanju takve štete.

**Posebni ciljevi** su sljedeći: i. jačanje zaštite zviždača i izbjegavanje osvete protiv njih; ii. pružanje pravne jasnoće i sigurnosti; i iii. podupiranje podizanja razine svijesti i borbe protiv sociokulturnih čimbenika koji uzrokuju neprijavlivanje.

#### Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Djelovanje EU-a usmjereno na uvođenje zaštite zviždača potrebno je u područjima u kojima i. treba jačati provedbu, ii. neprijavlivanje zviždača je ključni čimbenik koji utječe na provedbu i iii. povrede prava EU-a mogu uzrokovati ozbiljnu štetu javnom interesu. Na temelju tih kriterija potrebna je zaštita zviždača u cilju jačanja provedbe pravila o sljedećem: i. javnoj nabavi; ii. financijskim uslugama, sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma; iii. sigurnosti proizvoda; iv. sigurnosti prometa; v. zaštiti okoliša; vi. nuklearnoj sigurnosti; vii. sigurnosti hrane i hrane za životinje, zdravlju i dobrobiti životinja; viii. javnom zdravstvu; x. zaštiti potrošača; x. zaštiti privatnosti i osobnih podataka i sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava. Ono se primjenjuje i na povrede povezane s pravilima Unije o tržišnom natjecanju, povrede protiv financijskih interesa EU-a i, s obzirom na njihov negativni učinak na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, na izbjegavanje plaćanja poreza na dobit. Pružanje nedostatne zaštite zviždačima u određenoj državi članici može negativno utjecati ne samo na funkcioniranje politika EU-a u toj državi članici već može imati i učinke prelijevanja u drugim državama članicama i diljem EU-a. Nejednakom zaštitom zviždača diljem EU-a ugrožavaju se jednaki uvjeti koji su potrebni kako bi jedinstveno tržište moglo pravilno funkcionirati i kako bi poduzeća mogla poslovati u okruženju zdravog tržišnog natjecanja. Neotkrivena korupcija i prijevara u javnoj nabavi povećavaju troškove poslovanja, narušavaju tržišno natjecanje i smanjuju privlačnost za ulaganja. Neotkrivanje agresivnog poreznog planiranja trgovačkih društava koja uspijevaju izbjeći plaćanje poreza dovodi do narušavanja jednakih uvjeta i gubitka poreznih prihoda pojedinih država članica i čitavog EU-a (npr. „Luxleaks”). Daljnji učinci prelijevanja prekogranični su rizici koji nastaju zbog postupaka kojima se narušava tržišno natjecanje, nesigurnih proizvoda, proizvoda hrane i hrane za životinje, koji se stavljaju na jedinstveno tržište, onečišćenja okoliša ili rizika za nuklearnu sigurnost, javno zdravstvo, zdravlje i dobrobit životinja, zaštita potrošača, zaštita privatnosti i osobnih podataka, sigurnost mrežnih i informacijskih sustava i prometna sigurnost u jednoj državi članici koji se šire na druge države članice te nedostaci u zaštiti zviždača u prekograničnim situacijama, koji bi mogli „ostati nezaštićeni”. Samo djelovanjem na razini EU-a mogu se ukloniti neravnoteže u razini zaštite, a pružanjem minimalnih standarda usklađivanja može se osigurati dosljedno visoka razina zaštita u cijelom EU-u. Nadalje, samo djelovanjem na razini EU-a mogu se uskladiti postojeća pravila o zaštiti zviždača u sektorskom zakonodavstvu Unije.

<b>B. Rješenja</b>
<b>Koje su zakonodavne i nezakonodavne mogućnosti politika uzete u obzir? Daje li se prednost određenoj mogućnosti? Zašto?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1. mogućnost:</b> zadržavanje <i>statusa quo</i>,</li> <li>• <b>2. mogućnost:</b> preporuka Komisije kojom će se državama članicama dati smjernice o ključnim elementima zaštite zviždača koja je dopunjena dodatnim mjerama za podupiranje nacionalnih tijela,</li> <li>• <b>3. mogućnost:</b> direktiva kojom se uvodi zaštita zviždača u području od financijskog interesa za Uniju, dopunjena komunikacijom kojom se uspostavlja okvir politike na razini EU-a, uključujući dodatne mjere za podupiranje nacionalnih tijela,</li> <li>• <b>4. mogućnost:</b> direktiva kojom se uvodi zaštita zviždača u određenim područjima prava EU-a,</li> <li>• <b>4. mogućnost 1. podmogućnost:</b> direktiva iz 4. mogućnosti politike dopunjena komunikacijom kojom se uspostavlja okvir politike na razini EU-a, uključujući dodatne mjere za podupiranje nacionalnih tijela. <b>To je mogućnost kojoj se daje prednost.</b></li> </ul>
<b>Tko podržava koju mogućnost?</b>
Samo mali broj dionika koji su sudjelovali u savjetovanju (nacionalna tijela) smatra da bi se neregulatornom mogućnošću potpuno riješila definicija problema i njegovi pokretači. Polovina sudionika u javnom savjetovanju Komisije iz skupine poduzetničkih udruženja podržava obvezujuće minimalne standarde EU-a, a ostali bi bili zadovoljni s nacionalnim standardima ili sa <i>statusom quo</i> . Velika većina ispitanika i civilno društvo, sindikati i Europski parlament (Rezolucija iz listopada 2017.) smatraju da bi prednost trebalo dati mogućnosti širokog zakonodavnog okvira EU-a o zaštiti zviždača.
<b>C. Učinci mogućnosti kojoj se daje prednost</b>
<b>Koje su koristi mogućnosti kojoj se daje prednost (ako takve mogućnosti nema, navesti koristi glavnih mogućnosti)?</b>
<p>Mogućnost kojoj se daje prednost donijet će gospodarske, društvene i okolišne koristi. Njome će se pridonijeti otkrivanju i suzbijanju prijevare i korupcije protiv proračuna EU-a (procjenjuje se da trenutačni rizik od gubitka prihoda iznosi od 179 milijardi EUR do 256 milijardi EUR). Procjenjuje se da će u području javne nabave korist od djelotvorne zaštite zviždača u EU-u iznositi od 5,8 milijardi EUR do 9,6 milijardi EUR svake godine. Mogućnost kojoj se daje prednost pomoći će i u borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza. Procjenjuje se da će premještanje dobiti zbog gubitka poreznih prihoda u državama članicama i EU-u iznositi otprilike 50 – 70 milijardi EUR.</p> <p>Očekuje se i da će široki društveni učinci pozitivno utjecati na građane i poduzeća. Uvođenjem snažne zaštite zviždača poboljšat će se radni uvjeti 40 % radne snage EU-a koja bi u protivnom ostala nezaštićena (otprilike 60 milijuna radnika). Pojačat će se integritet i transparentnost privatnog i javnog sektora i pridonijet će se poštenom tržišnom natjecanju na jedinstvenom tržištu. Iako se koristi ne mogu mjeriti, dokazi pokazuju da bi zviždači omogućili sprječavanje nemara i nepravilnosti u radu s ozbiljnim učincima, primjerice na zaštitu okoliša, sigurnost proizvoda, hrane i prometa, zaštitu potrošača i javno zdravstvo.</p>
<b>Koliki su troškovi mogućnosti kojoj se daje prednost (ako takve mogućnosti nema, navesti troškove glavnih mogućnosti)?</b>
<p>Troškovi provedbe (tj. ispunjavanje obveze uspostave unutarnjih kanala za prijavljivanje i povezani troškovi) sažeti su kako slijedi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• za javni sektor ukupni troškovi uključuju 204,9 milijuna EUR jednokratnih troškova i 319,9 milijuna EUR godišnjih troškova,</li> <li>• za privatni sektor (mala i srednja poduzeća) predviđeni ukupni trošak iznosi 542,9 milijuna EUR jednokratnog troška i 1 016,7 milijuna EUR godišnjih troškova).</li> <li>• Ukupni troškovi za javni i privatni sektor iznose 1 312,4 milijuna EUR.</li> </ul>
<b>Kako će to utjecati na poduzeća, mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća?</b>
Mogućnost kojoj se daje prednost odnosit će se samo na srednja i velika poduzeća i neće donijeti znatne troškove – tj. troškove provedbe (jednokratne) u procijenjenom iznosu od 1 374 EUR i prosječne godišnje operativne troškove u procijenjenom iznosu od 1 054,6 EUR (to uključuje trošak godišnjeg osposobljavanja zaposlenika, koje možda neće biti potrebno). Mogućnošću kojoj se daje prednost mala i mikro poduzeća izuzet će se od obveze uspostave unutarnjih kanala za prijavljivanje (osim onih u području financijskih usluga ili u ranjivim područjima za pranje novca ili financiranje terorizma i, ako to države članice zatraže, nakon procjene rizika utemeljene na prirodi djelatnosti subjekata i povezanoj razini rizika).
<b>Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?</b>
Očekuje se da će povećanje troškova provedbe pravnih zahtjeva za mogućnost kojoj se daje prednost iznositi 34 milijuna EUR (otprilike 15 milijuna EUR više od osnovnog scenarija).

**Hoće li biti drugih bitnih učinaka?**

Mogućnošću će se promicati temeljna prava, posebno sloboda izražavanja i poštenu uvjeti rada, povećat će se zahtjevi za prijavljivanje i odvratat će se od povreda temeljnih prava tijekom provedbe prava EU-a.

**D. Daljnje mjere****Kada će se politika preispitati?**

Nakon isteka roka za prenošenje Komisija će Europskom parlamentu i Vijeću svake dvije godine podnositi izvješće o provedbi i (najkasnije) svakih šest godina evaluacijsko izvješće.