



V Bruseli 23. 4. 2018  
SWD(2018) 117 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

*Sprievodný dokument*

**Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich  
porušenia práva Únie**

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

## Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa stanovujú spoločné minimálne normy na ochranu osôb nahlasujúcich porušenie predpisov v osobitných oblastiach práva EÚ

### A. Potreba konať

#### Prečo? Aký problém sa rieši?

Nedostatočne účinná ochrana oznamovateľov v EÚ zhoršuje účinné presadzovanie práva EÚ. Prostredníctvom konkrétnych opatrení EÚ (t. j. vytvorením agentúr EÚ, podporou vnútroštátnych súdnych systémov atď.) sa síce posilňujú európske a vnútroštátne mechanizmy monitorovania a orgány presadzovania práva, ale účinné odhaľovanie, vyšetrovanie a stíhanie porušení práva EÚ je naďalej problematické. V určitých oblastiach môžu porušenia práva EÚ viesť k poškodeniu verejného záujmu, pričom ich odhalenie je náročné, keďže dôkazy sa ťažko získavajú. A práve v takýchto prípadoch majú hlásenia oznamovateľov s prístupom k interným informáciám organizácie, a teda k takýmto dôkazom, rozhodujúci význam. Zaistenie pocitu bezpečnosti oznamovateľov pri nahlasovaní porušení práva teda môže byť rozhodujúce pre opatrenia na presadzovanie práva a posilnenie účinnosti jeho presadzovania. Zákonodarcia EÚ v posledných rokoch uznal, že oznamovateľov je potrebné chrániť ako súčasť presadzovania práva EÚ, a zaviedol určité prvky ochrany a oznamovacie kanály v niekoľkých aktoch Únie pre konkrétne odvetvia. Ochrana je však stále veľmi obmedzená a odvetvová a nevzťahuje sa na všetky kľúčové oblasti, v ktorých nedostatočná ochrana oznamovateľov vedie k nedostatočnému nahlasovaniu porušení práva EÚ, čo môže viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu. Väčšina členských štátov podobne ponúka ochranu len v určitých oblastiach, pričom úroveň ochrany sa takisto líši. Nedostatočná a nejednotná ochrana na európskej a vnútroštátnej úrovni vedie k tomu, že oznamovatelia nedostatočne nahlasujú porušenie práva, výsledkom čoho sú „zmeškané príležitosti“ na odhalenie porušení práva EÚ a predchádzanie takýmto porušeniam a ďalej sa oslabuje účinnosť jeho presadzovania.

#### Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

**Všeobecným cieľom** je riešiť nedostatočné nahlasovanie prípadov porušenia práva EÚ, ktoré vedú k vážnemu poškodeniu verejného záujmu v oblastiach, v ktorých by silná ochrana oznamovateľov mohla výrazne prispieť k odhaľovaniu takéhoto poškodenia, k predchádzaniu takémuto poškodeniu a odrádzaniu od neho.

**Osobitné ciele** sú: i) posilniť ochranu oznamovateľov a zabrániť odvetným opatreniam, ktoré sú na nich zamerané; ii) zabezpečiť právnu jasnosť a istotu a iii) podporiť zvyšovanie informovanosti a boj proti sociálno-kultúrnym faktorom, ktoré vedú k nedostatočnému nahlasovaniu.

#### Ak je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Opatrenia EÚ smerujúce k zavedeniu ochrany oznamovateľov sú potrebné v oblastiach, kde i) je potrebné posilniť presadzovanie práva; ii) nedostatočné nahlasovanie zo strany oznamovateľov je kľúčovým faktorom ovplyvňujúcim presadzovanie práva a iii) porušenia práva EÚ môžu viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu. Na základe týchto kritérií je ochrana oznamovateľov potrebná na účely posilnenia presadzovania pravidiel týkajúcich sa: i) verejného obstarávania; ii) finančných služieb, predchádzania praniu špinavých peňazí a financovania terorizmu; iii) bezpečnosti výrobkov; iv) bezpečnosti dopravy; v) ochrany životného prostredia; vi) jadrovej bezpečnosti; vii) bezpečnosti potravín a krmív, zdravia a dobrých životných podmienok zvierat; viii) verejného zdravia; ix) ochrany spotrebiteľa; x) ochrany súkromia a osobných údajov a bezpečnosti sietí a informačných systémov. Vzťahuje sa takisto na porušenia súvisiace s pravidlami hospodárskej súťaže Únie, porušenia poškodzujúce finančné záujmy EÚ a na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam v oblasti dane z príjmu právnických osôb, keďže majú negatívny vplyv na riadne fungovanie vnútorného trhu. Nedostatočná ochrana oznamovateľov v členskom štáte môže mať negatívny dosah nielen na fungovanie politik EÚ v danom členskom štáte, ale tento nepriaznivý účinok môže presahovať aj do iných členských štátov a do celej EÚ. Nerovnomerná ochrana oznamovateľov v EÚ znemožňuje vytvorenie rovnakých podmienok potrebných na riadne fungovanie jednotného trhu a na to, aby podniky mohli vykonávať činnosť v zdravom konkurenčnom prostredí. Sú to najmä korupcia a podvody vo verejnom obstarávaní, ktoré zostávajú neodhalené a zvyšujú náklady na podnikanie, vedú k narušeniu hospodárskej súťaže a znižujú atraktivnosť z hľadiska investorov. Neodhalené systémy agresívneho daňového plánovania spoločností, ktorým sa darí vyhýbať sa zaplateniu svojho náležitého podielu daní, narúšajú rovnaké podmienky na trhu a vedú k strate daňových príjmov jednotlivých členských štátov, ako aj EÚ ako celku (napr. LuxLeaks). Ďalšími nepriaznivými faktormi sú cezhraničné riziká vyplývajúce z činností, ktoré narúšajú hospodársku súťaž, z nebezpečných výrobkov, potravín a krmív umiestňovaných na jednotný trh, zo znečistenia životného prostredia alebo riziká v oblasti jadrovej bezpečnosti, verejného zdravia, zdravia a dobrých životných podmienok zvierat, ochrany spotrebiteľa, ochrany súkromia a osobných údajov, bezpečnosti sietí a informačných systémov a bezpečnosti dopravy v jednom členskom štáte, ktorých vplyvy môžu presahovať do iných členských štátov, a medzery v ochrane oznamovateľov v cezhraničných situáciách, ktorým hrozí, že sa na nich v rámci ochrany zabudne. Nerovnováhu v úrovni ochrany a zaistenie jednotnej vysokej úrovne ochrany v celej EÚ môže riešiť len EÚ, a to stanovením minimálnych noriem harmonizácie. Len opatreniami na úrovni EÚ sa navyše môžu zosúladiť existujúce pravidlá upravujúce ochranu oznamovateľov v aktoch Únie pre konkrétne odvetvia.

<b>B. Riešenia</b>
<b>Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1. možnosť:</b> zachovanie aktuálneho stavu.</li> <li>• <b>2. možnosť:</b> odporúčanie Komisie poskytujúce členským štátom usmernenia ku kľúčovým prvkom ochrany oznamovateľov doplnené o sprievodné opatrenia na podporu vnútroštátnych orgánov.</li> <li>• <b>3. možnosť:</b> smernica, ktorou sa zavádza ochrana oznamovateľov v oblasti finančných záujmov Únie doplnená o oznámenie stanovujúce politický rámec na úrovni EÚ vrátane opatrení na podporu vnútroštátnych orgánov.</li> <li>• <b>4. možnosť:</b> smernica, ktorou sa zavádza ochrana oznamovateľov v určitých oblastiach práva EÚ.</li> <li>• <b>4. možnosť, 1. čiastková možnosť:</b> smernica podľa 4. možnosti politiky doplnená o oznámenie stanovujúce politický rámec na úrovni EÚ vrátane opatrení na podporu vnútroštátnych orgánov. <b>Toto je uprednostňovaná možnosť.</b></li> </ul>
<b>Kto podporuje ktorú možnosť?</b>
<p>Len niekoľko zainteresovaných strán, s ktorými sa konzultovalo, (vnútroštátne orgány) sa domnieva, že možnosť bez využitia právnych predpisov by v plnej miere vyriešila vymedzenie problému a jeho príčiny. Spomedzi hospodárskych združení polovica respondentov v rámci verejných konzultácií Komisie podporuje záväzné minimálne normy EÚ, pričom zvyšok by sa uspokojil s vnútroštátnymi normami alebo aktuálnym stavom. Prevažná väčšina respondentov, ako aj občianska spoločnosť, odborové zväzy a Európsky parlament (uznesenie z októbra 2017) sa domnievajú, že najlepšou možnosťou by bol široký legislatívny rámec EÚ zameraný na ochranu oznamovateľov.</p>
<b>C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti</b>
<b>Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?</b>
<p>Uprednostňovaná možnosť bude mať hospodárske, spoločenské a environmentálne prínosy. Pomôže odhaľovať podvody a korupciu týkajúce sa rozpočtu EÚ a odrádzať od nich (súčasnú riziko straty príjmov sa odhaduje vo výške 179 až 256 miliárd EUR). V oblasti verejného obstarávania sa prínos účinnej ochrany oznamovateľov v EÚ odhaduje vo výške 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročne. Uprednostňovaná možnosť bude nápomocná aj v boji proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam. Z presunu zisku vyplýva strata daňových príjmov členských štátov a EÚ v odhadovanej hodnote približne 50 až 70 miliárd EUR.</p> <p>Očakáva sa takisto, že rozsiahle sociálne dosahy by mohli pozitívne ovplyvniť ľudí a podniky. Zavedením dôraznej ochrany oznamovateľov sa zlepšia pracovné podmienky 40 % pracovnej sily EÚ, ktorá by inak chránená nebola (približne 60 miliónov pracovníkov). Okrem toho sa posilní integrita a transparentnosť súkromného a verejného sektora, čo prispeje k spravodlivej hospodárskej súťaži na jednotnom trhu. Hoci prínosy nie je možné vyčíslieť, z dôkazov vyplýva, že oznamovatelia by umožnili predísť zanedbaniam a pochybeniam s vážnym dosahom okrem iného na ochranu životného prostredia, bezpečnosť výrobkov, potravín a dopravy, ochranu spotrebiteľa a verejné zdravie.</p>
<b>Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna uprednostňovaná možnosť neuprednostňuje)?</b>
<p>Náklady na vykonávanie (t. j. na dodržanie povinnosti vytvoriť interné oznamovacie kanály a súvisiace náklady) možno zhrnúť takto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vo verejnom sektore by celkové náklady dosiahli hodnotu 204,9 milióna EUR ako jednorazové náklady a 319,9 milióna EUR ako ročné náklady,</li> <li>• v súkromnom sektore (stredné a veľké spoločnosti) predstavujú celkové plánované náklady (542,9 milióna EUR ako jednorazové náklady a 1 016,7 milióna EUR ako ročné náklady),</li> <li>• celkové náklady za súkromný aj verejný sektor predstavujú 1 312,4 milióna EUR.</li> </ul>
<b>Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?</b>
<p>Uprednostňovaná možnosť sa dotkne len stredných a veľkých podnikov a nepovedie k vzniku významných nákladov. Náklady na vykonávanie (jednorazové) sa odhadujú na 1 374 EUR a priemerné ročné prevádzkové náklady sa odhadujú na 1 054,6 EUR (to zahŕňa náklady na každoročnú odbornú prípravu zamestnancov, ktorá možno nebude potrebná). V rámci uprednostňovanej možnosti sa od povinnosti vytvoriť interné oznamovacie kanály oslobodzujú malé podniky a mikropodniky (s výnimkou malých podnikov a mikropodnikov pôsobiacich v oblasti finančných služieb alebo podnikov vystavených možnosti prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a v prípade, že to členské štáty vyžadujú vzhľadom na posúdenie rizika na základe charakteru činnosti subjektov alebo súvisiacich úrovní rizika).</p>
<b>Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?</b>
Očakávané zvýšenie nákladov na výdavky určené na vykonávanie právnych požiadaviek uprednostňovanej

možnosti by dosiahlo hodnotu 34 miliónov EUR (o približne 15 miliónov EUR viac ako v prípade základného scenára).

**Očakávajú sa iné významné vplyvy?**

Touto možnosťou sa podporia základné práva, najmä právo na slobodu prejavu a na spravodlivé pracovné podmienky, sprísnia sa požiadavky na nahlasovanie a bude sa odrádzať od porušovania základných práv pri vykonávaní práva EÚ.

**D. Nadväzujúce opatrenia****Kedy sa táto politika preskúma?**

Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu o vykonávaní dva roky a hodnotiacu správu (najneskôr) šesť rokov od uplynutia lehoty na transpozíciu.