

III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO č. 4/2018

(podľa článku 325 ods. 4 ZFEÚ)

k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlásujúcich porušenia práva Únie

(2018/C 405/01)

DVOR AUDÍTOROV EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 325 ods. 4,

so zreteľom na návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlásujúcich porušenia práva Únie (COM(2018) 218 final),

so zreteľom na žiadosti Parlamentu a Rady z 29. mája 2018 o stanovisko k uvedenému návrhu,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

VŠEOBECNÉ PRIPOMIENKY

1. Po niekoľkých medializovaných prípadoch oznamovania protispoločenskej činnosti (tzv. *whistleblowing*) a iniciatívach na úrovni členských štátov ⁽¹⁾ i na medzinárodnej úrovni ⁽²⁾ Komisia dňa 23. apríla 2018 predložila návrh smernice o ochrane osôb nahlásujúcich porušenia práva Únie (ďalej len „návrh“). Smernicu sprevádzalo oznámenie o lepšej ochrane oznamovateľov na úrovni EÚ ⁽³⁾.
2. Zaznamenali sme, že členské štáty uplatňujú v súčasnosti množstvo rôznych prístupov k oznamovaniu protispoločenskej činnosti ⁽⁴⁾. Podotýkame tiež, že k oznamovaniu porušení sa v *acquis* Únie nepristupuje systematicky. Ucelená, vhodne skoncipovaná a ľahko použiteľná smernica by mohla byť účinným nástrojom, ktorý by ľudí odradzoval od porušovania právnych predpisov Únie a v prípadoch, že by k porušeniam došlo, by zabezpečil, aby neunikli trestu. Pokiaľ by takéto porušenia mohli mať vplyv na finančné záujmy EÚ, predchádzanie ich vzniku včasným a účinným nahlásením by mohlo prispieť k ochrane rozpočtu EÚ, správne finančnému riadeniu a vyvodeniu zodpovednosti.
3. Návrh vrelo vítame, pretože sa domnievame, že zavedenie alebo rozšírenie systémov na oznamovanie protispoločenskej činnosti vo všetkých členských štátoch tak, ako je zámerom tohto návrhu, by pomohlo zlepšiť riadenie politik EÚ zdola nahor, cez kroky občanov a zamestnancov, čo by doplnilo presadzovanie právnych predpisov zhora nadol, ako

⁽¹⁾ Pozri analýzu Komisie týkajúcu sa legislatívneho rámca členských štátov, dostupnú tu ako „príloha 6“: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Pozri okrem iného: Rada Európy, *Trestnoprávny dohovor o korupcii*, Séria európskych zmlúv č. 173, Štrasburg, 27.1.1999; Rada Európy, *Ochrana oznamovateľov*, odporúčanie CM/Rec(2014)7 a dôvodová správa; rezolúcia Valného zhromaždenia OSN 58/04 z 31. októbra 2003: *Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii*; protikorupčný akčný plán skupiny G-20 na ochranu oznamovateľov: *Štúdia o rámcach ochrany oznamovateľov, kompendium osvedčených postupov a usmernení k právnym predpisom* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Pozri analýzu Komisie týkajúcu sa legislatívneho rámca členských štátov, dostupnú tu ako „príloha 6“: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

je napríklad konanie, ktoré v súlade s článkom 258 ZFEÚ iniciuje Komisia voči členským štátom v prípade porušenia právnych predpisov ⁽¹⁾. V tomto zmysle by smernica mohla zvýšiť informovanosť občanov o ich zákonných právach a o skutočnosti, že pri uplatňovaní právnych predpisov EÚ môžu sami zohrávať kľúčovú úlohu. Ak konkrétne porušenie právnych predpisov poukazuje na systémovejší problém, jeho nahlásenie by Komisii mohlo pomôcť pripraviť konanie voči členskému štátu.

4. Ak má okrem toho nahlásené porušenie právnych predpisov vplyv na finančné záujmy EÚ, oznamovanie protispoločenskej činnosti môže potenciálne viesť k úsporám rozpočtu EÚ, ak sa vymôžu sumy, ktoré boli vyplatené v rozpore s pravidlami. V prípadoch, keď oznamovatelia upozornia na medzery alebo nedostatky vo finančnom riadení programov EÚ, z dlhodobejšieho hľadiska to zákonodarcovi umožní prijať na základe návrhu Komisie potrebné zmeny pravidiel.

5. Ako externý audítor Únie by sme v systéme nahlasovania podľa tohto návrhu nezohrávali priamu úlohu. Pri vykonávaní svojho mandátu v súlade s článkom 287 ZFEÚ neinicujeme automaticky audity či vyšetrovania na základe informácií, ktoré dostaneme od tretích strán. Pri plánovaní svojej auditorskej práce však berieme vážne akékoľvek relevantné informácie z externých kanálov. Ak oznamovateľ upozorní jedného z našich audítorov na prípad porušenia pravidiel, akékoľvek nezverejnené informácie môžu byť zohľadnené pri našej auditorskej práci ⁽²⁾. Nahlásenia oznamovateľov by v budúcnosti tiež mohli byť užitočné pri stanovovaní našich pracovných priorít ⁽³⁾.

6. Zaznamenali sme, že návrh sa nevzťahuje na oznamovanie protispoločenskej činnosti zamestnancami EÚ, pokiaľ ide o činnosť inštitúcií, úradov a orgánov EÚ, ktoré je v súčasnosti upravené služobným poriadkom ⁽⁴⁾.

PRÍPRAVNÁ PRÁCA KOMISIE

7. Zaznamenali sme, že Komisia vykonala v priebehu roka 2017 značný objem prípravnej práce. Zorganizovala verejné konzultácie trvajúce 12 týždňov, v rámci ktorých dostala 5 707 odpovedí, ako aj tri online konzultácie zamerané na zainteresované strany, dva semináre s odborníkmi z členských štátov a jeden seminár s odborníkmi z akademickej obce a z radov obhajcov. Takisto požiadala o vypracovanie nezávislej štúdie a vykonala posúdenie vplyvu ⁽⁵⁾: počiatočné stanovisko bolo negatívne, výbor pre kontrolu regulácie ho však následne schválil ⁽⁶⁾.

8. Komisia vo svojom posúdení vplyvu odhaduje súčasné riziko pre EÚ vyplývajúce z podvodu a korupcie na 179 až 256 mld. EUR ročne ⁽⁷⁾. Vypočítala, že návrh by poskytol 40 % pracovnej sily v EÚ právo na ochranu oznamovateľov a zlepšil mieru ochrany pre takmer 20 %. A napokon tiež odhaduje, že návrh by pre verejný a súkromný sektor predstavoval celkové jednorazové náklady vo výške 747,8 mil. EUR a ročné prevádzkové náklady vo výške 1 336,6 mil. EUR.

KONKRÉTNE PRIPOMIENKY

Táto časť stanoviska sa týka len tých článkov návrhu, ku ktorým máme konkrétne pripomienky.

Článok 1 – Vecná pôsobnosť

9. Návrh má za cieľ ochrániť osoby nahlasujúce porušenia predpisov v štyroch hlavných kategóriách:

— porušenia, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti aktov Únie vo vymedzenom počte oblastí ⁽⁸⁾. Príslušné akty sú vymenované v prílohe, ktorej druhá časť obsahuje akty, ktoré už zahŕňajú konkrétne pravidlá o nahlasovaní porušení. V odôvodneniach 19 a 82 sa povoľuje zväziť možnosť zmeny (t. j. rozšírenia) prílohy zakaždým, keď je ochrana oznamovateľov relevantná v súvislosti s novým aktom Únie,

⁽¹⁾ K tejto záležitosti pozri našu situačnú správu uverejnenú 3. septembra 2018: Zavádzanie právnych predpisov EÚ do praxe: zodpovednosti Európskej komisie v oblasti dohľadu podľa článku 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii.

⁽²⁾ Medzinárodný auditorský štandard (ISA) 250 (revidovaný), Zohľadnenie zákonov a predpisov pri audite finančných výkazov, A17. Audítor môže získať informácie o prípade porušenia zákonov alebo právnych predpisov aj inak ako pri vykonávaní postupov uvedených v bodoch 13 – 17 (napr. ak audítora na porušenie upozorní oznamovateľ).

⁽³⁾ Za tento rok pozri náš plán práce na rok 2018.

⁽⁴⁾ Článok 22c nariadenia č. 31 (EHS), 11 (ESA), ktorým sa stanovuje Služobný poriadok úradníkov a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, v znení posledných zmien (Ú. v. ES 45, 14.6.1962, s. 1385); pozri tiež vyšetrovanie európskeho ombudsmana týkajúce sa týchto pravidiel, ukončené 27.2.2015 (vec OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, s. 46.

⁽⁸⁾ Verejné obstarávanie; finančné služby, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu; bezpečnosť výrobkov; bezpečnosť dopravy; ochrana životného prostredia; jadrová bezpečnosť; bezpečnosť potravín a krmív, zdravie a dobré životné podmienky zvierat; verejné zdravie; ochrana spotrebiteľov; ochrana súkromia a osobných údajov a bezpečnosť sietí a informačných systémov.

- porušenie pravidiel hospodárskej súťaže,
- porušenia poškodzujúce finančné záujmy Únie, ako sa vymedzujú v článku 325 ZFEÚ (boj proti podvodom) a ako sa ďalej uvádzajú najmä v smernici o ochrane finančných záujmov ⁽¹⁾ a nariadení o úrade OLAF ⁽²⁾,
- porušenia týkajúce sa vnútorného trhu, pokiaľ ide o konania, ktoré porušujú pravidlá v oblasti dane z príjmov právnických osôb alebo dojednania, ktorých účelom je získať daňové zvýhodnenie, ktoré marí predmet alebo účel platného práva v oblasti dane z príjmov právnických osôb.

10. Vzhľadom na to, že mnohé právne akty EÚ už obsahujú prvky postupov na oznamovanie protispoločenskej činnosti, v návrhu sa uvádza, že prednosť majú pravidlá špecifické pre dané odvetvie (napr. pravidlá v smernici o zneužívaní trhu ⁽³⁾). Návrh sa však bude vzťahovať na všetky záležitosti, ktoré nie sú regulované v aktoch pre konkrétne odvetvia.

Naša analýza

11. Víťame snahu Komisie zabezpečiť, aby sa smernica vzťahovala na mnohé oblasti činnosti Únie. Zohľadňuje to odporúčanie Rady Európy zaviesť „komplexný a ucelený“ normatívny rámec ⁽⁴⁾.

12. Hoci v plnej miere uznávame potrebu rešpektovať rozdelenie právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi a prirodzené obmedzenia smernice ako právneho nástroja, máme obavy týkajúce sa komplexnosti vecnej pôsobnosti a jej potenciálnych dôsledkov na účinnú ochranu oznamovateľov v praxi. Komisia vo svojom sprievodnom oznámení členské štáty osobitne vyzýva k tomu, aby „zvážili rozšírenie“ pôsobnosti smernice na „ďalšie oblasti“ a „na vnútroštátnej úrovni zaviedli súborný a súvislý rámec“ ⁽⁵⁾. Ak vo vnútroštátnom práve k takémuto dobrovoľnému rozšíreniu pôsobnosti nedôjde, koneční používatelia by mohli byť nútení robiť komplexné posúdenia, ktoré si vyžadujú odborné znalosti, ktorými nemusia vždy disponovať. Potenciálny oznamovateľ by musel vedieť, či porušenie predpisov, ktoré plánuje nahlásiť, súvisí s aktom uvedeným v zozname v prílohe (ktorý mohol byť medzitým zmenený alebo konsolidovaný), aby mohol využiť ochranu, ktorú poskytuje smernica a vnútroštátne predpisy, ktorými sa smernica transponuje. Táto zložitosť by mohla znížiť právnu istotu pre potenciálnych oznamovateľov a odradiť ich od nahlásenia porušení právnych predpisov Únie.

13. Podľa nášho názoru komplexnosť rozsahu čiastočne zmiernujú rôzne ustanovenia návrhu, ktoré majú pomôcť potenciálnym oznamovateľom poskytnutím jasných a ľahko dostupných informácií, rád a pomoci ⁽⁶⁾, a skutočnosť, že by postačovali opodstatnené dôvody domnievať sa, že oznámenie patrí do rozsahu pôsobnosti smernice ⁽⁷⁾.

14. Víťame zámer Komisie pokryť všetky porušenia predpisov, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ vymedzené v článku 325 ZFEÚ, čo je „kľúčovou oblasťou, v ktorej treba posilniť presadzovanie práva Únie“ ⁽⁸⁾. V smernici o ochrane finančných záujmov sa „finančné záujmy Únie“ definujú ako „všetky príjmy, výdavky a aktíva, ktoré sú pokryté nasledujúcimi rozpočtami, ktoré sú nadobudnuté prostredníctvom týchto rozpočtov alebo ktoré majú byť do týchto rozpočtov uhradené: i) rozpočet Únie; ii) rozpočty inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie zriadených v súlade so zmluvami alebo rozpočty nimi priamo alebo nepriamo spravované a kontrolované“ ⁽⁹⁾. To by zahŕňalo napríklad všetky fondy EÚ, DPH a clá, nie však nástroje, ktoré nie sú zriadené podľa právnych predpisov EÚ a ktoré nezahŕňajú príjmy a výdavky EÚ, ako je Európsky mechanizmus pre stabilitu.

Článok 2 – Osobný rozsah pôsobnosti

15. Návrh sa vzťahuje na nahlasujúce osoby pracujúce v súkromnom alebo vo verejnom sektore, ktoré získali informácie o porušeníach v súvislosti s pracovnou činnosťou, vrátane dobrovoľníkov, neplatených stážistov a osôb v náborovom procese.

⁽¹⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 198, 28.7.2017, s. 29).

⁽²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaníach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/57/ES zo 16. apríla 2014 o trestných sankciách za zneužívanie trhu (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, bod 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, s. 12.

⁽⁶⁾ Článok 5 ods. 1 písm. e) pre právne subjekty v súkromnom a vo verejnom sektore, článok 10 pre príslušné orgány a článok 15 ods. 2 a 3 pre členské štáty.

⁽⁷⁾ Článok 13 ods. 1

⁽⁸⁾ Odôvodnenie 16.

⁽⁹⁾ Článok 2 ods. 1 písm. a) smernice (EÚ) 2017/1371.

Naša analýza

16. Víťame rozsah tohto ustanovenia, a predovšetkým skutočnosť, že sa vzťahuje na porušenia s vplyvom na finančné záujmy EÚ v komplexných projektoch, do ktorých sú zapojené rôzne subjekty (zmluvní partneri, subdodávatelia, konzultanti, dobrovoľníci atď.), ktorí sú všetci potenciálni oznamovatelia.

Článok 4 – Povinnosť vytvoriť interné kanály a postupy pre nahlasovanie a pre následné opatrenia v nadväznosti na hlásenia

17. V návrhu sa členským štátom stanovuje povinnosť zaistiť, aby právne subjekty v súkromnom aj vo verejnom sektore vytvorili interné kanály a postupy pre nahlasovanie protispoločenskej činnosti. K využívaniu týchto interných kanálov musia mať voľný prístup zamestnanci a mohli by byť sprístupnené aj iným kategóriám osôb ako akcionári, zmluvní partneri či stážisti.

18. Toto ustanovenie sa nevzťahuje na súkromné právne subjekty s menej než 50 zamestnancami alebo s celkovým ročným obrátom alebo ročnou súvahou vo výške do 10 mil. EUR, s výnimkou subjektov pôsobiacich v určitých citlivých oblastiach.

19. Verejné právne subjekty sú vymedzené ako štátne a regionálne správy, obce s viac než 10 000 obyvateľmi a iné subjekty, ktoré sa riadia verejným právom.

Naša analýza

20. Chápeme zámer Komisie oslobodiť niektoré súkromné a verejné subjekty od povinnosti zriadiť interné kanály pre nahlasovanie, s ktorým sa spájajú finančné a administratívne náklady, ako uvádza Komisia vo svojom posúdení vplyvu. Je tiež jasné, že táto výnimka by oznamovateľom nebránila využívať externé kanály.

21. Domnievame sa však, že oslobodenie niektorých obcí od povinnosti zriadiť interné kanály pre nahlasovanie by mohlo výrazne obmedziť ochranu poskytovanú oznamovateľom, pretože priemerná veľkosť obcí v EÚ je 5 887 obyvateľov a medzi jednotlivými členskými štátmi sú veľké rozdiely⁽¹⁾. Berieme na vedomie, že navrhovaný prah sa už v niekoľkých členských štátoch (Belgicko, Francúzsko, Španielsko) používa na definovanie menších obcí. Napriek tomu však zastávame názor, že Komisia by stanovenie tohto prahu mala zdôvodniť Parlamentu a Rade a vysvetliť, do akej miery odráža limity týkajúce sa zamestnancov a obrátu, ktoré by slúžili na oslobodenie subjektov v súkromnom sektore.

Článok 5 – Postupy pre interné nahlasovanie a pre následné opatrenia v nadväznosti na hlásenia

22. V návrhu sa uvádzajú podrobnosti o postupoch pre interné nahlasovanie, hlavne vytvorenie dôverných kanálov a určenie osoby alebo útvaru zodpovedného za dôsledné sledovanie oznámení o protispoločenskej činnosti, a stanovuje sa primeraný časový rámec – maximálne tri mesiace – na poskytnutie spätnej väzby oznamovateľom.

Naša analýza

23. Podrobné povinnosti v súvislosti s interným nahlasovaním zahŕňajú ustanovenie o „jasných a ľahko dostupných informáciách“ o postupoch a nahlasovaní, čo je vítané. Podľa nášho názoru sa však v dostatočnej miere nevenujú zvyšovaniu povedomia a odbornému vzdelávaniu zamestnancov. Trváme na tom, že vo verejnom i v súkromnom sektore je dôležité rozvíjať prostredie pozitívnosti a dôvery, v ktorom sa oznamovanie protispoločenskej činnosti akceptuje ako súčasť podnikovej kultúry⁽²⁾.

Článok 13 – Podmienky ochrany nahlasujúcich osôb

24. V tomto článku sa stanovujú podmienky, na základe ktorých sú nahlasujúce osoby oprávnené na ochranu v súlade so smernicou. Bez ohľadu na použitý kanál (interný, externý alebo verejný) nahlasujúca osoba musí mať opodstatnené dôvody domnievať sa, že nahlásené informácie boli v čase nahlasovania pravdivé a že patrili do rozsahu pôsobnosti tejto smernice.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition* (Verejné správy na nižšej ako národnej úrovni v krajinách OECD: hlavné údaje, edícia z roku 2018), s. 5 – 6.

⁽²⁾ Pozri Najvyšší kontrolný úrad Spojeného kráľovstva, *Making a whistleblowing policy work* (Zaistenie efektívneho fungovania politiky oznamovania protispoločenskej činnosti), správa kontrolóra a generálneho audítora, HC 1152, zasadnutie 2013-14, 18. marca 2014; Autorizovaný inštitút interných audítrov, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing* (Oznamovanie protispoločenskej činnosti a podniková správa, úloha interného auditu v oznamovaní protispoločenskej činnosti), január 2014.

25. Oznamovateľ nahlásujúci porušenie *externe* (t. j. mimo svojej spoločnosti/úradu príslušnému vnútroštátnemu orgánu) má nárok na ochranu, ak je splnená jedna z týchto podmienok:

- prvýkrát nahlásil informácie interne, ale v „primeranej lehote“ (maximálne tri mesiace) neboli prijaté vhodné opatrenia,
- nemá možnosť nahlásiť informácie interne alebo sa od neho nemohlo odôvodnene očakávať, že bude informovaný o možnosti interného nahlásenia,
- musí patriť do kategórie osôb, pre ktoré použitie interného nahlšovania nebolo povinné (napr. zmluvní partneri, neplatení stážisti),
- vzhľadom na „predmet hlásenia“ sa od neho nemohlo odôvodnene očakávať, že použije kanály interného nahlšovania,
- mal opodstatnené dôvody domnievať sa, že interné nahlásenie by ohrozilo účinnosť vyšetrovania zo strany príslušného orgánu,
- v zmysle práva Únie je oprávnený nahlásiť informácie *externe*.

26. Oznamovateľ nahlásujúci porušenie *verejne* má nárok na ochranu, ak je splnená jedna z týchto podmienok:

- prvýkrát nahlásil informácie interne a/alebo externe v súlade so smernicou,
- nemohlo sa odôvodnene očakávať, že použije interné a/alebo externé kanály z dôvodu bezprostredného alebo zjavného ohrozenia verejného záujmu alebo mimoriadnych okolností prípadu, alebo v prípade rizika nezvratných škôd.

Naša analýza

27. Domnievame sa, že určujúcim faktorom by mal byť verejný záujem informácií odhalených nahlásením. Členským štátom by sa preto malo zabrániť v možnosti ustanoviť výnimky z poskytnutia ochrany na základe subjektívneho úmyslu alebo konkrétnej motivácie oznamovateľa.

28. Všeobecné pravidlo, podľa ktorého sa vyžaduje najprv použitie interných kanálov, považujeme v zásade za vhodné a domnievame sa, že prispieva ku kultúre akceptácie oznamovania protispoločenskej činnosti. Podotýkame však, že všeobecne formulované výnimky z tohto pravidla by si vyžadovali podrobnejší výklad (administratívny a súdny), aby sa pre potenciálnych oznamovateľov nevyvolávala neistota. Ďalej treba zabezpečiť, aby navrhovaný kaskádový systém nevytváral v dôsledku nahromadenia termínov prekážky pre zamedzovanie porušovania predpisov, čo by ohrozilo účel smernice.

29. A napokon, hoci sa vzhľadom na špecifickosť inštitucionálneho usporiadania EÚ tieto dve situácie nedajú priamo porovnať, poukazujeme na skutočnosť, že súčasný prístup k oznamovaniu protispoločenskej činnosti zamestnancami EÚ, ako je stanovený v služobnom poriadku, je odlišný od pravidiel, ktoré v tomto návrhu predkladá Komisia. Podľa služobného poriadku môžu zamestnanci bez výnimky využiť ochranu oznamovateľov, keď sa obrátia *priamo* na úrad OLAF bez toho, aby najprv vyčerpali možnosti interných kanálov ⁽¹⁾.

30. Pokiaľ ide o výnimky, ktoré umožňujú vyhnúť sa interným kanálom pre nahlšovanie, očakávali by sme, že v článku 13 ods. 2 by sa takáto možnosť stanovovala v prípade oznamovateľov, ktorí majú opodstatnené dôvody sa domnievať, že interné nahlásenie by ohrozilo ich osobnú bezpečnosť alebo legitímne záujmy.

31. Európsky dvor audítorov pravidelne dostáva od tretích strán spontánne nahlásenia podozrení z podvodu (29 takýchto nahlásení v roku 2017) vrátane prípadov, ktoré by mohli patriť do osobného alebo vecného rozsahu pôsobnosti návrhu. Po ich preskúmaní postupujeme všetky relevantné prípady úradu OLAF ⁽²⁾. Víťame skutočnosť, že návrh ⁽³⁾ takýmto oznamovateľom zaručuje rovnakú ochranu, ako keby tieto informácie nahlásili príslušným orgánom vo vlastnom členskom štáte.

32. A napokon sa domnievame, že osobám, ktoré nahlásili porušenia predpisov anonymne, by ochrana oznamovateľov nemala byť odoprená ani v prípade, že sa ich identita odhalí. To by bolo v súlade s podporou, ktorú Únia vyjadruje pre

⁽¹⁾ Článok 22a ods. 1 služobného poriadku v znení zmien.

⁽²⁾ Rozhodnutie Európskej dvora audítorov č. 43-2017 o spolupráci medzi Európskym dvorom audítorov (EDA) a Európskym úradom pre boj proti podvodu (OLAF) v prípadoch podozrení z podvodu, ktoré zistil EDA pri svojej audítorskej práci alebo ktoré mu bez vyzvania oznámili tretie strany.

⁽³⁾ Článok 13 ods. 3

anonymné nahlasovanie porušovaní úradu OLAF okrem iného aj z členského štátu (¹), ako aj s politikou Komisie v oblasti práva hospodárskej súťaže (²). V kontexte našej práce na tomto stanovisku nám Komisia potvrdila, že ochrana bude skutočne rozšírená aj na anonymných oznamovateľov, ktorých identita bola následne odhalená.

Článok 15 – Opatrenia na ochranu nahlasujúcich osôb pred odvetnými opatreniami

33. Návrh členskej štáty zaväzuje prijať potrebné opatrenia na zabránenie odvetvy. Uvádza sa v ňom neúplný zoznam siedmich opatrení:

- požiadavky týkajúce sa poskytovania informácií verejnosti,
- pomoc od príslušných orgánov,
- neuplatniteľnosť zmluvných a nezmluvných obmedzení týkajúcich sa zverejňovania informácií vo vzťahu k oznamovateľovi (napr. ustanovenie o zachovaní dôvernosti v zmluve),
- presun dôkazného bremena v súdnych konaniach týkajúcich sa ujmy spôsobenej oznamovateľovi (napr. *zamestnávateľ* musí dokázať, že prepustenie oznamovateľa nebolo dôsledkom nahlásenia porušenia predpisov, ale že bolo založené výlučne na iných, riadne opodstatnených dôvodoch),
- prístup k nápravným opatreniam vrátane predbežného opatrenia,
- výnimka z opatrení, postupov a prostriedkov nápravy stanovených v smernici o obchodnom tajomstve (³) a možnosť odvolať sa na oznámenie protispoločenskej činnosti v prípade podania návrhu na zamietnutie žaloby,
- právna pomoc a právna a finančná podpora.

Naša analýza

34. Vo všeobecnosti s Komisiou súhlasíme a návrh smernice vítame. Obzvlášť oceňujeme rozsiahly zoznam opatrení na zabránenie odvetvy, ktoré však zamestnávateľom nebránia prijímať riadne zdôvodnené rozhodnutia týkajúce sa zamestnania, a to aj proti oznamovateľom. Trváme predovšetkým na tom, že vo verejnom i v súkromnom sektore je dôležité rozvíjať pozitívne prostredie, v ktorom sa oznamovanie protispoločenskej činnosti akceptuje ako súčasť podnikovej kultúry. Zaznamenali sme tiež, že smernica sa nevenuje otázke časových obmedzení, čo znamená, že členské štáty nemôžu zaviesť ani zachovať takého obmedzenia v súvislosti s ochranou oznamovateľov.

Článok 21 – Podávanie správ, hodnotenie a preskúmanie

35. Členské štáty by boli povinné poskytovať Komisii všetky príslušné informácie týkajúce sa vykonávania a uplatňovania tejto smernice. V návrhu sa stanovuje dvojfázový prístup. Komisia by bola povinná poskytnúť Parlamentu a Rade do 15. mája 2023, t. j. do dvoch rokov od uplynutia lehoty na transpozíciu 15. mája 2021, správu o vykonávaní a uplatňovaní smernice.

36. Členské štáty by tiež boli povinné každoročne predkladať Komisii určité štatistiky, „ak sú takéto informácie v dotknutom členskom štáte k dispozícii na centrálnej úrovni“. Tieto štatistiky sa týkajú počtu hlásení, ktoré príslušné orgány prijali, počtu a konečného výsledku vyšetrovaní a konaní začatých na základe hlásení a odhadovaných finančných škôd a súm získaných späť. V dôvodovej správe Komisie sa uvádza, že tieto údaje budú podkladom pre aktuálne správy úradu OLAF a mohli by sa doplniť aj výročnými správami Európskej prokuratúry a európskeho ombudsmana.

37. Po zohľadnení týchto štatistík by Komisia musela do 15. mája 2027 predložiť Parlamentu a Rade ďalšiu správu, v ktorej posúdi vplyv vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponuje táto smernica. V správe sa okrem iného posúdi potreba ďalších zmien s cieľom rozšíriť vecnú pôsobnosť tejto smernice.

(¹) Nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, článok 5 (Začatie vyšetrovania) ods. 1: „Generálny riaditeľ môže začať vyšetrovanie v prípade, že existuje dostatočné podozrenie, ktoré môže vychádzať aj z informácií poskytnutých akoukoľvek treťou stranou alebo z *anonymných* informácií, že bol spáchaný podvod, korupcia alebo akékoľvek iné protiprávne činy poškodzujúce finančné záujmy Únie.“ (zvýraznenie doplnené)

(²) Oznámenie Komisie o oslobodení od pokút a znížení pokút v kartelových prípadoch (Ú. v. EÚ C 298, 8.12.2006, s. 17).

(³) 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, 15.6.2016, s. 1).

Naša analýza

38. Podľa nášho názoru existuje priestor na zlepšenie transparentnosti a rozsahu navrhovaných požiadaviek týkajúcich sa podávania správ. Domnievame sa, že skutočnosť, že zasielanie štatistík by bolo pre niektoré členské štáty dobrovoľné (tie, ktoré ich nemajú k dispozícii na centrálnej úrovni) a že štatistiky by neboli rozčlenené podľa oblastí politiky, by znížila účinnosť tohto ustanovenia. Okrem toho bude potrebné čakať šesť rokov od uplynutia lehoty na transpozíciu a osem rokov od nadobudnutia účinnosti smernice na to, aby sa akékoľvek informácie vyplývajúce z týchto štatistík mohli verejne využiť. Toto obdobie sa zdá byť nepomerne dlhé a v rozpore s požiadavkou stanovenou v článku 21 ods. 2, podľa ktorej majú členské štáty poskytovať Komisii „všetky príslušné informácie“ týkajúce sa vykonávania a uplatňovania tejto smernice.

39. Upozorňujeme na skutočnosť, že pre dobrovoľný charakter vykazovania údajov členskými štátmi existuje precedens, a to konkrétne v smernici o ochrane finančných záujmov ⁽¹⁾. Nemyslíme si však, že táto zhoda je sama osebe dôvodom na zachovávanie takýchto nedostatočných ustanovení o podávaní správ. Hoci si uvedomujeme dôsledky rozšírenej povinnosti na súvisiace náklady, Parlament a Radu by sme chceli upozorniť na skutočnosť, že dostupnosť týchto štatistík by mohla mať zásadný význam v neskoršej fáze pri meraní výkonnosti väčšej finančnej a administratívnej investície, ktorú členské štáty a verejné a súkromné subjekty budú musieť realizovať v rámci uplatňovania smernice. Komisia bola v rámci svojej prípravnej práce schopná využiť skúsenosti z iných jurisdikcií po celom svete. Čiastočne to bolo aj vďaka dostupnosti údajov z týchto jurisdikcií o vykonávaní ich mechanizmov oznamovania protispoločenskej činnosti. V prípade potreby by Komisia mohla preskúmať rôzne možnosti na poskytnutie financovania EÚ členskými štátom na pomoc pri zbere údajov.

40. Zastávame názor, že štatistické údaje o oznamovaní protispoločenskej činnosti v členských štátoch musia mať najvyššiu možnú kvalitu, a konkrétne by mali byť k dispozícii za jednotlivé krajiny, právne akty a tematické oblasti a zahŕňať informácie o konečných výsledkoch občianskych a trestných konaní. Súhlasíme s názorom Najvyššieho kontrolného úradu Spojeného kráľovstva, že uverejňovanie úplných štatistík o vyšetrovaní na základe oznámení protispoločenskej činnosti vrátane výsledkov týchto vyšetrení je prostriedkom na zvýšenie dôvery zamestnancov v mechanizmy oznamovania, pretože im ukazuje, že nahlasovanie porušení predpisov sa berie vážne ⁽²⁾.

Toto stanovisko prijala komora V, ktorej predsedá Lazaros S. LAZAROU, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 26. septembra 2018.

Za Dvor audítorov
Klaus-Heiner LEHNE
predseda

⁽¹⁾ Článok 18 ods. 2 smernice (EÚ) 2017/1371.

⁽²⁾ Najvyšší kontrolný úrad Spojeného kráľovstva, *Making a whistleblowing policy work*, správa kontrolóra a generálneho audítora, HC 1152, zasadnutie 2013-14, 18. marca 2014, bod 4.18.