

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 4/2018

(съгласно член 325, параграф 4 от ДФЕС)

във връзка с предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза

(2018/C 405/01)

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 325, параграф 4 от него,

като взе предвид предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза (СОМ (2018) 218 окончателен),

като взе предвид искането на Парламента и на Съвета от 29 май 2018 г. за становище относно горепосоченото предложение,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. След поредица от важни дела, свързани с подаването на сигнали за нарушения, и няколко инициативи на нивото на държавите членки ⁽¹⁾ и на международно равнище ⁽²⁾, на 23 април 2018 г. Комисията предложи директива относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза (наричано по-нататък „Предложението“). Директивата е придружена от съобщение относно засилването на защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения, на равнището на ЕС ⁽³⁾.

2. ЕСП отбелязва, че понастоящем държавите членки прилагат най-различни подходи към сигнализирането за нередности ⁽⁴⁾. Следва да се отбележи също, че достиженията на правото на Съюза включват фрагментарен подход към съобщаването за нарушения. Една всеобхватна, добре обмислена и лесна за прилагане директива би била ефективен инструмент, който да гарантира, че хората ще се въздържат от нарушаване на правото на Съюза и че нарушенията, когато такива възникнат, няма да останат ненаказани. Доколкото нарушенията биха могли да засегнат финансовите интереси на ЕС, навременното и ефективно сигнализиране може да допринесе за по-добрата защита на бюджета на ЕС, доброто финансово управление и отговорността.

3. ЕСП подкрепя предложението, тъй като счита, че въвеждането или разширяването на системите за сигнализиране за нарушения във всички държави членки, както се предвижда в предложението, би спомогнало за подобряване на управлението на политиките на ЕС на принципа „отдолу нагоре“ чрез действията на гражданите и служителите, в

⁽¹⁾ Вж. анализа на законодателната рамка на страните членки, изготвен от Комисията и изложен в „Приложение 6“: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Вж. *наред с другото*: Съвет на Европа, „Наказателна конвенция относно корупцията“, European Treaty series № 173, Страсбург 27.1.1999 г.; Съвет на Европа, „Защита на лицата, сигнализиращи за нередности“; Препоръка CM/Rec(2014)7 и обяснителен меморандум; Резолюция 58/04 на Общото събрание на ООН от 31 октомври 2003 г.: „Конвенция на ООН срещу корупцията“; План за действие на Г-20 за борба с корупцията във връзка със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности: „Проучване относно законодателство“ (*Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*) (2011 г.).

⁽³⁾ СОМ(2018) 214 окончателен.

⁽⁴⁾ Вж. анализа на законодателната рамка на държавите членки, изготвен от Комисията и изложен в „Приложение 6“: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

допълнение към принципа „отгоре надолу“, като например процедурите за нарушение, иницирани от Комисията срещу държави членки съгласно член 258 от ДФЕС ⁽¹⁾. В този смисъл директивата би могла да повиши осведомеността на гражданите относно техните законни права и това, че те могат да играят важна роля при спазването на правото на ЕС. Когато едно нарушение насочи вниманието към по-системен проблем, подаването на сигнал за него може да помогне на Комисията да събере материали за дело срещу дадена държава членка.

4. Освен това, когато докладваното нарушение засяга финансовите интереси на ЕС, подаването на сигнал има потенциала да доведе до икономии в бюджета на ЕС чрез възстановяването на неправомерно платените суми. В дългосрочен план, когато сигнализирането за нередност насочва вниманието към слабости или пропуски във финансовото управление на програмите на ЕС, то ще дава възможност на законодателя на Съюза да приема необходимите промени в правилата след предложение от Комисията.

5. Като външен одитор на ЕС, Сметната палата не играе пряка роля в системата за подаване на сигнали за нередност, предвидена в предложението. При изпълнение на мандата си съгласно член 287 от ДФЕС, ЕСП не започва автоматично одити или разследвания въз основа на информация, получена от трети страни. Но при планирането на своята одитна дейност Сметната палата обръща сериозно внимание на всяка важна информация, докладвана чрез външни канали. Когато някой от нашите одитори е предупреден за нередности от страна на лице, сигнализиращо за такива, всяка неразкрита информация може да се вземе предвид при одитната дейност ⁽²⁾. Информацията, получена от такъв сигнал, би могла да бъде полезна и за определянето на нашите бъдещи работни приоритети ⁽³⁾.

6. ЕСП отбелязва, че предложението не обхваща подаването на сигнали за нарушения от страна на служители на ЕС по отношение на дейността на европейските институции, служби и органи на ЕС, което понастоящем се урежда от Правилника за длъжностните лица ⁽⁴⁾.

ПОДГОТВИТЕЛНА РАБОТА НА КОМИСИЯТА

7. Сметната палата отбелязва, че Комисията е предприела значителна подготвителна работа през 2017 г. Тя е организираща 12-седмична обществена консултация, в резултат на която са получени 5 707 отговора, проведени са три онлайн консултации, насочени към заинтересованите страни, две работни срещи с национални експерти и един семинар с експерти от академичните среди и в областта на застъпничеството. Комисията също така е възложила външно проучване и е извършила оценка на въздействието ⁽⁵⁾. След първоначално отрицателно становище, то е одобрено от Комитета за регулаторен контрол ⁽⁶⁾.

8. В своята оценка на въздействието Комисията изчислява, че настоящият риск в ЕС, свързан с данъчни измами и корупция, възлиза на 179 — 256 млрд. евро годишно ⁽⁷⁾. Според нейната преценка при приемане на предложението 40 % от работната сила на ЕС би била обхваната от право на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а за близо 20 % от нея нивото на защита ще бъде подобро. И на последно място, Комисията изчислява, че предложението би коствало на публичния и частния сектор общо 747,8 млн. евро еднократни разходи и 1 336,6 млн. евро годишни оперативни разходи.

СПЕЦИФИЧНИ ЗАБЕЛЕЖКИ

Този раздел обхваща само членовете от предложението, за които ЕСП има специфични бележки.

Член 1– Материален обхват

9. Предложението цели да се защитят лицата, които сигнализируют за нарушения в четири основни категории:

— нарушения, които попадат в обхвата на актове на Съюза в ограничен брой области ⁽⁸⁾. Съответните актове са изброени в приложение, във втората част на което са посочени актовете, които вече съдържат специфични правила относно подаването на сигнали за нарушения. Съображения 19 и 82 позволяват да се насочи вниманието към изменение (напр. разширяване) на приложението всеки път, когато защитата на сигнализиращите лица е от значение за нов акт на Съюза,

⁽¹⁾ Този въпрос е разгледан в нашия Обзорен преглед, публикуван на 3 септември 2018 г.: „Прилагане на правото на ЕС: надзорни отговорности на Европейската комисия съгласно член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз“.

⁽²⁾ Международен одитен стандарт (МОС(250 (переразгледан), „Съобразяване със закони и други нормативни разпоредби при одита на финансови отчети“, A17. „Одиторът може да узнае информация относно случаи на неспазване на закони и нормативни разпоредби не само в резултат от изпълнението на процедурите, посочени в параграфи 13—17 (например, когато одиторът е предупреден за нередност от лице, сигнализиращо за такава).“

⁽³⁾ За текущата година вижте нашата работна програма за 2018 г.

⁽⁴⁾ Член 22, буква в) от Регламент № 31(ЕИО), 11(ЕОАЕ) за установяването на Правилника за длъжностните лица и Условието за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 14.6.1962 г., стр. 1385); вж. също проверката на Европейския омбудсман относно тези правила, приключена на 27.2.2015 г. (дело ОI/1/2014/РМС).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, стр. 46.

⁽⁸⁾ Обществени поръчки; финансови услуги, борба с прането на пари и финансиране на тероризма; безопасност на продуктите; транспортна безопасност; опазване на околната среда; ядрена безопасност; безопасност на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях; обществено здраве; защита на потребителите; защита на личния живот и личните данни и сигурността на мрежовите и информационните системи.

- нарушения на правилата на конкуренцията,
 - нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, по смисъла на член 325 от ДФЕС (относно борбата с измамите), като се обърне особено внимание на Директивата за защита на финансовите интереси ⁽¹⁾ и Регламента за OLAF ⁽²⁾,
 - нарушения, свързани с вътрешния пазар, по отношение на действия, които нарушават правилата за корпоративното данъчно облагане, или на договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство, което противоречи на предмета или на целта на приложимото корпоративно данъчно законодателство.
10. Като се има предвид, че много правни актове на ЕС вече съдържат елементи на процедури за съобщаване за нередности, в предложението се посочва, че специфичните за отделните сектори правила (например тези в Директивата относно пазарната злоупотреба ⁽³⁾) следва да се прилагат с предимство. Предложението обаче ще се прилага към всички въпроси, които не са уредени със специфичен за съответния сектор правен акт.

Анализ на Сметната палата

11. ЕСП приветства намерението на Комисията да гарантира, че директивата обхваща много области на действие на Съюза. Това отговаря на препоръката на Съвета на Европа да се въведе „цялостна и съгласувана рамка“ ⁽⁴⁾.

12. Все пак, въпреки че напълно съзнаваме необходимостта от зачитане на разделението на правомощията между Съюза и неговите държави членки, и като признаваме ограниченията, присъщи на директивата като правен инструмент, ние сме загрижени от сложността на материалния обхват и последиците, които това би могло да има на практика за ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности. В своето придружаващо съобщение Комисията насърчава държавите членки да разгледат възможността за разширяване на обхвата на директивата с нови области и да осигурят цялостна и съгласувана рамка на национално равнище ⁽⁵⁾. Ако няма такова доброволно разширяване на обхвата в националното право, на крайните потребители може да се наложи да правят сложни преценки, изискващи експертни знания, каквито те може да не притежават. Лицата, които потенциално искат да съобщят за нарушение, ще трябва да разберат дали нарушението, за което планират да докладват, се отнася до правен акт, посочен в приложението (който междуременно може да бъде изменен и консолидиран), така че да могат да се възползват от защитата, предоставена им от директивата и транспониращото я национално законодателство. Тази сложност би могла да намали правната сигурност за сигнализиращите лица и така да ги обезсърчи да съобщават за нарушения на правото на Съюза.

13. ЕСП счита, че сложността на обхвата се компенсира донякъде от различните разпоредби на предложението, целящи да подкрепят потенциалните сигнализиращи лица с ясна и лесно достъпна информация, съвети и помощ ⁽⁶⁾, както и от това, че е достатъчно да има основателни причини да се счита, че даден сигнал попада в приложното поле на директивата ⁽⁷⁾.

14. Ние приветстваме намерението на Комисията да обхване всички нарушения, които засягат финансовите интереси на ЕС по смисъла на член 325 от ДФЕС, което се възприема като „основна област, в която трябва да се засили прилагането на правото на Съюза“ ⁽⁸⁾. Директивата за защита на финансовите интереси определя „финансовите интереси на Съюза“ като „всички приходи, разходи и активи, включени във, придобити чрез, или дължими на: i) бюджета на Съюза; ii) бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, създадени съгласно Договорите, или бюджетите, пряко или косвено управлявани и контролирани от тях“ ⁽⁹⁾. Това би включвало например всички фондове на ЕС, ДДС и мита, но не би включвало инструменти, които не са установени съгласно законодателството на Съюза и не водят до приходи или разходи на ЕС, като например Европейския механизъм за стабилност.

Член 2 – Обхват по отношение на лицата

15. Предложението обхваща подаването на сигнал от лицата в публичния или частния сектор, които придобиват информация относно нередности в професионален контекст, в това число доброволци, неплатени стажанти и лица в процес на назначаване.

⁽¹⁾ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

⁽²⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1).

⁽³⁾ Директива 2014/57/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 179).

⁽⁴⁾ Препоръка СМ/Рес (2014) 7, параграф 7.

⁽⁵⁾ СОМ(2018) 214 окончателен, стр. 12.

⁽⁶⁾ Член 5, параграф 1, буква е) за правни субекти в частния и публичния сектор, член 10 за компетентните органи и член 15, параграфи 2 и 3 за държавите членки.

⁽⁷⁾ Член 13, параграф 1.

⁽⁸⁾ Съображение 16.

⁽⁹⁾ Член 2, параграф 1, буква а) от Директива (ЕС) 2017/1371.

Анализ на Сметната палата

16. ЕСП приветства обхвата на тази разпоредба и по-специално факта, че тя взема предвид нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС в сложни проекти, включващи различни участници (изпълнители, подизпълнители, консултанти, доброволци и др.), които потенциално са лица, които могат да сигнализират за нередности.

Член 4 — Задължение за създаване на вътрешни канали и процедури за подаване на сигнали и предприемане на последващи действия по отношение на сигналите

17. Предложението предвижда да се изисква от държавите членки да следят за това, че правните субекти в частния и публичния сектор са установили вътрешни канали и процедури за подаване на сигнали за нарушения. Използването на такива вътрешни канали трябва да бъде отворено за служителите и може да бъде отворено допълнително за други категории лица, като акционери, изпълнители или стажанти.

18. Частните юридически лица с по-малко от 50 служители или с оборот или общ счетоводен баланс под 10 млн. евро ще бъдат изключени, с изключение на субекти, извършващи дейност в някои чувствителни области.

19. Публичните юридически лица се определят като държавни и регионални администрации, общини с население над 10 000 жители и други образувания, подчинени на публичното право.

Анализ на Сметната палата

20. ЕСП разбира загрижеността на Комисията да освободи някои частни и публични субекти от задължението за създаване на вътрешни канали за сигнализиране, което, както посочва Комисията в своята оценка на въздействието, е свързано с финансови и административни разходи. Ясно е също така, че това освобождаване няма да попречи на лицата, желаещи да подадат сигнал за нередност, да използват външни канали.

21. Въпреки това ние считаме, че освобождаването на някои общини от задължението за създаване на вътрешни канали за сигнализиране би могло значително да намали защитата, осигурявана на лицата, които подават сигнали, тъй като средният размер на общините в ЕС е 5 887 жители, със значителни различия между държавите членки ⁽¹⁾. Разбираме, че предложеният праг вече се използва в редица държави членки (Белгия, Франция и Испания) за определяне на по-малките общини. Въпреки това смятаме, че Комисията следва да предостави на Парламента и на Съвета своите доводи относно определянето на този праг, като обясни до каква степен той съответства на ограниченията за броя на служителите и размера на оборота, които биха могли да се използват за освобождаване на субекти от частния сектор.

Член 5 — Процедури за вътрешно подаване на сигнали и последващи действия по отношение на сигналите

22. Предложението съдържа описание на процедурите за вътрешно подаване на сигнали, по-специално създаването на канали за поверителна информация и определянето на лице или отдел, който да носи отговорност за надлежното проследяване на подадения сигнал и да определи разумен срок — не повече от три месеца — за обратна връзка с лицето, подало сигнала за нередност.

Анализ на Сметната палата

23. Подробно описаните задължения във връзка с вътрешните процедури за сигнализиране за нередност включват предоставянето на „ясна и лесно достъпна информация“ относно процедурите и подаването на сигнала, което е положително. Според нас обаче те не обхващат в достатъчна степен повишаването на осведомеността, нито обучението на персонала. ЕСП подчертава, че както в публичния, така и в частния сектор, е важно насърчаването на позитивна среда, изпълнена с доверие, в която сигнализирането за нередности е възприето като част от корпоративната култура ⁽²⁾.

Член 13 — Условия за защитата на сигнализиращите лица

24. Този член определя условията, според които лицата, съобщаващи за нередности, могат да получат защита по силата на директивата. Независимо от използвания канал (вътрешен, външен или публичен), лицето трябва да има разумни основания да смята, че информацията е вярна в момента на нейното подаване, както и че попада в приложното поле на директивата.

⁽¹⁾ ОИСР, „Поднационални правителства в страните от ОИСР: ключови данни“ („Subnational governments in OECD Countries: Key Data“), 2018 г., стр. 5—6.

⁽²⁾ Вж. Националната сметна палата на Обединеното кралство, „Въвеждане на ефективна политика на съобщаване на нарушения“ („Making a whistleblowing policy work“), доклад от контролора и генералния одитор, НС 1152, сесия 2013—14, 18 март 2014 г.; Институт на дипломираните вътрешни одитори, „Подаването на сигнали за нередности и корпоративното управление, ролята на вътрешния одит при подаването на сигнали за нередности“ („Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing“), януари 2014 г.

25. За да отговаря на изискванията за защита при съобщаване за нередности по външен канал (т.е. извън своето дружество/офис на национален компетентен орган), лицето:

- трябва първо да е докладвало вътрешно, но да не са предприети съответни действия в рамките на „разумния срок“ (не повече от три месеца), или
- трябва да не е имало възможност да сигнализира вътрешно, или не се е очаквало да знае за възможността да съобщи по вътрешен канал, или
- трябва да бъде в категория, за която вътрешното съобщаване не е задължително (напр. изпълнители, неплатени стажанти), или
- не би могло да се очаква лицето да използва канали за вътрешно съобщаване с оглед на „предмета на сигнала“, или
- следва да има основателни причини да счита, че използването на канали за вътрешно подаване на сигнали би застрашило ефективността на разследващите действия на компетентните органи, или
- по силата на правото на Съюза лицето трябва да има право да подава сигнал пряко до компетентния орган.

26. За да отговаря на условията за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, когато съобщава *публично*, лицето:

- трябва първо да е подало сигнал по вътрешен и/или външен канал в съответствие с директивата, или
- не може да се очаква да е използвало вътрешни и/или външни канали поради непосредствена или явна опасност за обществен интерес или поради особените обстоятелства на случая, или когато е имало риск от необратими вреди.

Анализ на Сметната палата

27. ЕСП счита, че определящ фактор следва да бъде общественият интерес, защитен в резултат от разкритата информация. Следователно следва да се предотврати отказът на защита от страна на държавите членки въз основа на субективните намерения или специфичните мотиви на лицето, сигнализиращо за нередности.

28. ЕСП счита, че общото правило, което изисква първоначалното използване на вътрешен канал, е разумно по принцип и води до насърчаването на културата на подаване на сигнали за нарушения. Тя обаче отбелязва, че подробно описаните изключения от това правило ще имат нужда от допълнително тълкуване (от административен и съдебен характер), за да се избегне създаването на несигурност за потенциалните лица, подаващи сигнали за нередности. Освен това трябва да се положат усилия да се гарантира, че предложената каскадна система, поради натрупването на срокове, няма да създава пречки за предотвратяването на дадено нарушение, което би застрашило постигането на целта на Директивата.

29. И накрая, въпреки че от гледна точка на спецификата на институционалната уредба на ЕС двете ситуации не са пряко сравними, ЕСП отбелязва, че настоящият подход към подаването на сигнали за нередности от служители на ЕС, уреден в Правилника за длъжностните лица, се различава от правилата, предложени тук от Комисията. Съгласно Правилника за длъжностните лица, служителите на ЕС без изключение могат да се ползват от защитата за лица, сигнализиращи за нередности, като се отнесат *директно* до OLAF, без да е необходимо преди това да изчерпят възможните вътрешни канали ⁽¹⁾.

30. Относно изключенията, които дават възможност да се заобикалят вътрешните канали за подаване на сигнали, Сметната палата би очаквала в член 13, параграф 2 да се предвиди подобна възможност за лицата, подаващи сигнали за нередности, които имат основателни причини да смятат, че подаването на сигнал по вътрешните канали би изложило на риск законните им интереси или личната им безопасност.

31. Европейската сметна палата редовно получава множество спонтанни сигнали за предполагаема измама от трети страни (29 такива сигнали бяха получени през 2017 г.), включително и за случаи, които биха могли да попаднат в персоналия и материалния обхват на предложението. След като извършим проверка, ние прехвърляме съответните случаи на OLAF ⁽²⁾. Приветстваме факта, че предложението ⁽³⁾ гарантира на лицата, подаващи сигнала за нередност, същата защита, каквато биха имали, ако се обърнеха към компетентните органи на своята държава членка.

32. На последно място, ЕСП счита, че на лицата, които са подали сигнал за нередност анонимно, не следва да се отказва защита, ако самоличността им впоследствие бъде разкрита. Това би било в съответствие с политиката на ЕС за насърчаване

⁽¹⁾ Вж. член 22а, точка 1 от Правилника за длъжностните лица.

⁽²⁾ Решение 43–2017 на Европейската сметна палата във връзка със сътрудничеството между Европейската сметна палата (ЕСП) и Европейската служба за борба с измамите (OLAF) относно случаите на предполагаема измама, установени от Сметната палата по време на одитната ѝ дейност или предоставени като спонтанни сигнали от трети страни.

⁽³⁾ Член 13, точка 3.

на подаването на анонимни сигнали до OLAF, *наред с другото*, от територията на държавите членки ⁽¹⁾, както и с политиката на Комисията в областта на правото на конкуренцията ⁽²⁾. В контекста на нашата работа по това становище, Комисията потвърди, че защитата действително ще обхване и анонимните лица, сигнализирали за нередности, чиято самоличност е разкрита впоследствие.

Член 15 — Мерки за защита на сигнализиращите лица срещу ответни действия с цел отмъщение

33. Предложението задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки срещу ответни действия с цел отмъщение. То предвижда седем мерки (списъкът е неизчерпателен):

- изисквания за публично оповестяване на информацията,
- помощ от компетентните органи,
- неприложимост на договорни и извъндоговорни ограничения за разкриване на информация (напр. клауза за поверителност в договор) спрямо лицата, сигнализиращи за нарушения,
- прехвърляне на тежестта на доказване в съдебни производства, отнасящи се до вреди, претърпени от сигнализиращото лице (напр. *работодателят* следва да докаже, че уволнението не е резултат от подаването на сигнала за нередност, а се основава изцяло на други надлежно обосновани причини),
- достъп до коригиращи мерки, включително временни такива,
- освобождаване от мерките, процедурите и коригиращите мерки в Директивата за търговските тайни ⁽³⁾, както и възможността за позоваване на подаването на сигнали, за да се поиска отхвърляне на съдебно производство,
- правна помощ, както и правно и финансово подпомагане.

Анализ на Сметната палата

34. Като цяло ЕСП изразява съгласие с Комисията и приветства предложението за директива. Тя приветства най-вече подробният списък с примери за мерки срещу ответни действия с цел отмъщение, които обаче не пречат на работодателите да вземат обосновани решения, свързани със заетостта, дори срещу лицата, подаващи сигнали за нередности. Сметната палата подчертава по-специално, че както в публичния, така и в частния сектор, е важно насърчаването на позитивна среда, в която подаването на сигнал за нередност е възприето като част от корпоративната култура. Тя също така отбелязва, че директивата не предвижда разпоредби по въпроса за времевите ограничения, което означава, че държавите членки не могат да въведат или поддържат такива ограничения за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Член 21 — Докладване, оценка и преглед

35. От държавите членки ще се изисква да предоставят на Комисията цялата налична информация относно изпълнението и прилагането на директивата. В предложението е изложен двустепенен подход. До 15 май 2023 г., т.е. две години след изтичането на срока за транспониране на 15 май 2021 г., Комисията ще трябва да представи доклад пред Европейския парламент и Съвета относно изпълнението и прилагането на директивата.

36. Държавите членки ще бъдат задължени също така да изпращат ежегодно на Комисията някои статистически данни, „ако те са налични на централно равнище в съответната държава членка“. Въпросните статистически данни касаят броя на сигналите, получени от компетентните органи, броя и крайния резултат от разследванията и производствата, инициирани като резултат, и прогнозния размер на финансовите щети и възстановените суми. В обяснителния меморандум Комисията заявява, че тези данни от своя страна ще се използват в текущите доклади на OLAF и биха могли да бъдат допълвани от годишните доклади на Европейската прокуратура и Европейския омбудсман.

37. До 15 май 2027 г., като се имат предвид тези статистики, Комисията ще трябва да представи нов доклад до Парламента и Съвета за оценка на въздействието на националното право, с което се транспонира директивата. Наред с другото, в доклада ще бъде оценена необходимостта от изменения, с които да се разшири материалният обхват на директивата.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, член 5 (Започване на разследвания), точка 1: „Генералният директор може да започне разследване, когато са налице достатъчно подозрения, които могат да се основават и на сведения, предоставени от трета страна или по анонимен сигнал, че е извършена измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза.“ (подчертаването е добавено).

⁽²⁾ Известие на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (ОВ С 298, 8.12.2006 г., стр. 17).

⁽³⁾ Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година относно защитата на неразкрита ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу нейното незаконно придобиване, използване и разкриване (ОВ L 157, 15.6.2016 г., стр. 1).

Анализ на Сметната палата

38. Сметната палата счита, че съществуват още възможности за подобряване на прозрачността и обхвата на предложените изисквания за докладване. Фактът, че изпращането на статистически данни няма да бъде задължително за някои държави членки (тези, които нямат вече наличните статистически данни на централно равнище), и че статистическите данни няма да бъдат разбити по области на дадена политика, според ЕСП ще намалят ефективността на тази разпоредба. Освен това ще е необходимо да се изчакаш шест години след крайния срок за транспониране и осем години след датата на влизането в сила на директивата, за да могат събраните данни да бъдат публично оповестени. Този период изглежда твърде дълъг и е в противоречие със задължението съгласно член 21, параграф 2 държавите членки да предоставят на Комисията „цялата необходима информация“, свързана с изпълнението и прилагането на директивата.

39. Одиторите на ЕСП отбелязват, че незадължителният характер на докладването от страна на държавите членки има прецедент, а именно в Директивата за защита на финансовите интереси ⁽¹⁾. Те обаче считат, че тази по-голяма последователност, взета сама по себе си, не представлява основание за придържане към такива слаби разпоредби за докладване. ЕСП признава, че едно по-широко задължение би се отразило върху разходите, но иска да привлече вниманието на Парламента и на Съвета към факта, че наличието на тези статистически данни би било от решаващо значение на по-късен етап, за да се измерят резултатите от много по-големи финансови и административни инвестиции, които държавите членки и публичните и частните субекти ще трябва да правят при прилагане на директивата. В своята подготвителна работа Комисията е успяла да извлече поуки от различни юрисдикции по света; това отчасти се дължи на наличието на данни от тези юрисдикции относно прилагането на техните механизми за подаване на сигнали. Ако е необходимо, Комисията може да разгледа различните възможности за предоставяне на финансиране от ЕС, за да съдейства за събирането на данни от държавите членки.

40. ЕСП счита, че статистическата информация относно подаването на сигнали за нередности в държавите членки трябва да бъде с възможно най-високо качество, и по-специално, да е налична по критерии като държава, юридически акт и тематична област, и да отразява крайните резултати от гражданските и наказателните дела. Сметната палата споделя мнението на Националната сметна палата на Обединеното кралство, че публикуването на изчерпателни статистически данни относно подаването на сигнали за нередности, включително и резултатите от тяхното разследване, е начин за увеличаване на доверието на служителите към споразуменията относно подаването на сигнали за нередности, тъй като това им дава възможност да видят, че то се приема сериозно ⁽²⁾.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. LAZAROU — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 септември 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

⁽¹⁾ Член 18, параграф 2 от Директива (ЕС) 2017/1371.

⁽²⁾ Национална сметна палата на Обединеното кралство, „Въвеждане на ефективна политика на съобщаване на нарушения“ („*Making a whistle-blowing policy work*“), доклад от контролора и генералния одитор, HC 1152, сесия 2013—14, 18 март 2014 г., точка 4.18.