

III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 4/2018

(pagal SESV 325 straipsnio 4 dalį)

dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos

(2018/C 405/01)

EUROPOS SĄJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 325 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdami į Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos pasiūlymą (COM(2018) 218 *final*),

atsižvelgdami į 2018 m. gegužės 29 d. Parlamento ir Tarybos prašymus parengti nuomonę dėl minėtojo pasiūlymo,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

BENDROS PASTABOS

1. Reaguojant į keletą didelio atgarsio susilaukusių pranešimų apie pažeidimus ir keletą iniciatyvų valstybių narių ⁽¹⁾ ir tarptautiniu ⁽²⁾ lygmenimis, 2018 m. balandžio 23 d. Komisija pasiūlė priimti direktyvą dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės aktų pažeidimus, apsaugos („pasiūlymas“). Direktyvą lydėjo komunikatas dėl informuotojų apie pažeidimus apsaugos ES lygmeniu ⁽³⁾.

2. Mes pažymime, kad valstybės narės informavimą apie pažeidimus šiuo metu traktuoja labai nevienodai ⁽⁴⁾. Mes taip pat pažymime, kad Sąjungos teisyne *acquis* požiūris į pranešimus apie pažeidimus nėra suderintas. Gerai parengta apibendrinanti ir nesudėtingai taikoma direktyva galėtų būti veiksminga atgrasymo nuo ES teisės pažeidimų priemonė ir užtikrintų, kad galimi pažeidėjai neliktų nenubausti. Kadangi pažeidimai gali padaryti žalos ES finansiniams interesams, veiksmingas ir savalaikis pranešimas apie juos, siekiant užkirsti jiems kelią, galėtų prisidėti prie ES biudžeto apsaugos, gero finansų valdymo ir atskaitomybės.

3. Mes labai palankiai vertiname šį pasiūlymą, kadangi manome, kad informavimo apie pažeidimus sistemų įdiegimas arba patobulinimas visose valstybėse narėse, kaip tai numatyta direktyvoje, padėtų pagerinti ES politikų valdymą, suteikiant piliečiams ir tarnautojams galimybę veikti „iš apačios“ ir taip prisidėti prie įstatymo vykdymo užtikrinimo

⁽¹⁾ Žr. Komisijos atliktą valstybių narių teisinio pagrindo analizę čia pateiktame 6 priede https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Žr., be kita ko: Europos Taryba, „Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos“ (Criminal Law Convention on Corruption), Europos sutarčių serija, Nr. 173, Strasbūras, 1999 01 27; Europos Taryba, „Informuotojų apie pažeidimus apsauga“ (Protection of whistleblowers), rekomendacija CM/Rec (2014)7 ir aiškinamasis memorandumas; 2003 m. spalio 31 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucija 58/04: Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją; G-20 antikorupcinis informuotojų apie pažeidimus apsaugos veiksmų planas: „Informuotojų apie pažeidimus apsaugos programų tyrimas, geriausios praktikos pavyzdžių rinkinys ir pagrindiniai teisės aktų leidybos principai“ (Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation) (2011 m.).

⁽³⁾ COM(2018) 214 *final*.

⁽⁴⁾ Žr. Komisijos atliktą valstybių narių teisinio pagrindo analizę čia pateiktame 6 priede https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

priemonių „iš viršaus“, tokių kaip Komisijos prieš valstybes nares inicijuojamų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų pagal SESV 258 straipsnį ⁽¹⁾. Šia prasme Direktyva galėtų padidinti piliečių informuotumą apie jų juridines teises ir apie tai, kad jie gali vaidinti esminį vaidmenį ES teisių aktų taikymo srityje. Tais atvejais, kai tam tikras pažeidimas atskleidžia sisteminę problemą, informavimas apie ją galėtų padėti Komisijai parengti bylą prieš atitinkamą valstybę narę.

4. Be to, tais atvejais, kai pranešama apie pažeidimą, susijusį su ES finansiniais interesais, informacija apie pažeidimus leidžia sutaupyti ES biudžeto lėšas per neteisėtai išmokėtų sumų susigrąžinimą. Ilgesniuoju laikotarpiu informavimas apie pažeidimus, kai dėmesys atkreipiamas į finansinio ES programų valdymo spragas ar trūkumus, leis teisės aktų leidėjui, Komisijos teikimu, inicijuoti būtinas teisėkūros aktų pataisas.

5. Kaip Sąjungos išorės auditorius, pasiūlyme numatytoje informavimo apie pažeidimus sistemoje mes nevaidintume tiesioginio vaidmens. Vykdydami savo SESV 287 straipsnio įgaliojimus, mes automatiškai neinicijuojame auditų ar tyrimų, remdamiesi iš trečiųjų šalių gauta informacija. Tačiau planuodami savo audito darbą mes atidžiai nagrinėjame visą svarbią informaciją, kuri ateina iki mūsų išorės kanalais. Jei kuris nors mūsų auditorius gauna informuotojo apie pažeidimus išpėjimą apie neatitiktį, bet kuri neatskleista informaciją gali būti panaudota mūsų audito darbe ⁽²⁾. Pranešimai, susiję su informavimu apie pažeidimus, taip pat galėtų padėti mums nustatyti mūsų darbo prioritetus ateičiai ⁽³⁾.

6. Mes atkreipiame dėmesį į tai, kad pasiūlymas neapima pranešimų apie pažeidimus, susijusių su ES institucijų, tarnybų ar organų veikla, kai informuotojai apie pažeidimus yra ES darbuotojai; šiuo metu juos reglamentuoja Tarnybos nuostatai ⁽⁴⁾.

KOMISIJS PARENGIAMASIS DARBAS

7. Mes pažymime, kad Komisija 2017 m. atliko didelį parengiamąjį darbą. Ji surengė 12 savaitių trukusią visuomenės apklausą ir gavo 5 707 atsakymus, taip pat ji surengė tris suinteresuotųjų šalių apklausas internetu, du praktinius seminarus su nacionaliniais ekspertais ir vieną praktinį seminarą su mokslininkais ir advokatūros ekspertais. Ji taip pat užsakė išorės tyrimą ir atliko poveikio vertinimą ⁽⁵⁾, kurį Reglamentavimo patikros valdyba iš pradžių įvertino neigiamai, bet vėliau patvirtino ⁽⁶⁾.

8. Šioje poveikio analizėje Komisija įvertino, kad suma, kuri yra veikiamą rizikos dėl sukčiavimo ir korupcijos Europos Sąjungoje, šiuo metu yra nuo 179 iki 256 milijardų eurų per metus ⁽⁷⁾. Joje nurodoma, kad pasiūlymas suteiktų teisę į informuotojų apie pažeidimus apsaugą 40 % ES darbo jėgos ir leistų pagerinti apsaugos lygį beveik 20 % darbo jėgos. Galiausiai ji vertina, kad pasiūlymas kainuotų viešajam ir privačiajam sektoriams iš viso 747,8 milijono eurų vienkartinį išlaidų ir 1 336,6 milijono eurų metinių veiklos išlaidų.

SPECIALIOS PASTABOS

Šis skyrius apima tik tuos pasiūlymo straipsnius, dėl kurių mes turime specialių pastebėjimų.

1 straipsnis. Materialinė taikymo sritis

9. Pasiūlymu ketinama apsaugoti asmenis, informuojančius apie keturių didelių kategorijų pažeidimus:

— pažeidimus, susijusius su Sąjungos aktais tam tikrose srityse ⁽⁸⁾. Tie aktai yra išvardyti priede, kurio antroje dalyje nurodyti aktai, kuriuose jau yra specialios taisyklės, susijusios su pranešimu apie pažeidimus. 19 ir 82 konstatuojamosios dalys suteikia galimybę apsvarstyti, ar būtina daryti pakeitimus priede (kitais sakant, išplėsti direktyvos materialinę taikymo sritį) kiekvieną kartą, kai informuotojų apie pažeidimus apsauga yra svarbi *naujam* Sąjungos aktui,

⁽¹⁾ Žr. mūsų 2018 m. rugsėjo 3 d. paskelbtą Padėties apžvalgą: „ES teisės praktinis taikymas: Europos Komisijos priežiūros pareigos pagal Europos Sąjungos sutarties 17 straipsnio 1 dalį“.

⁽²⁾ Tarptautinis audito standartas (TAS) Nr. 250 (peržiūrėtas), Atsivertimas į įstatymus ir kitus teisės aktus vykdamas finansinės būklės ataskaitų auditą, A17 skirsnis. „Auditorius gali sužinoti su įstatymų ir kitų teisės aktų nesilaikymu susijusią informaciją, netapacią tai, kurią jis gavo atlikdamas 13–17 dalyse nustatytas procedūras (pavyzdžiui, kai apie neatitiktis atvejį jam pranešė informuotojas apie pažeidimus).“

⁽³⁾ Dėl šių metų, žr. mūsų 2018 m. darbo programą.

⁽⁴⁾ Reglamentas Nr. 31 (EEB), 11 (EAEB), nustatančio Europos ekonominės bendrijos ir Europos atominės energijos bendrijos pareigūnų tarnybos nuostatus ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas, su paskutiniais pakeitimais (OL 45, 1962 6 14, p. 1385) 22c straipsnis; taip pat žr. Europos ombudsmeno tyrimą, susijusį su šiomis taisyklėmis (Byla OI/1/2014/PMC), uždarytą 2015 02 27).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, p. 46.

⁽⁸⁾ Viešieji pirkimai; finansinės paslaugos, pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencija; produktų sauga; transporto sauga; aplinkosauga; branduolinė sauga; maisto ir pašarų sauga, gyvūnų sveikata ir gerovė; visuomenės sveikata; vartotojų apsauga; privatumo ir asmens duomenų apsauga; ir tinklų ir informacinių sistemų saugumas.

- konkurencijos taisyklių pažeidimus,
 - pažeidimus, kurie daro poveikį Sąjungos finansiniams interesams, kaip apibrėžta SESV 325 straipsnyje (dėl kovos su sukčiavimu), visų pirma tuos, kurie minimi Finansinių interesų apsaugos (PIA) direktyvoje ⁽¹⁾ ir reglamente dėl OLAF ⁽²⁾,
 - pažeidimus, susijusius su vidaus rinka, susijusius su veiksmais, kuriais pažeidžiamos pelno mokesčio taisyklės, arba susitarimais, kuriais siekiama įgyti mokestinį pranašumą, kuris kenkia taikytinos pelno mokesčio teisės tikslui ar dalykui.
10. Kadangi į daugumą teisės aktų jau yra įtrauktos nuostatos dėl informavimo apie pažeidimus procedūrų, pasiūlyme nustatyta, kad konkretiems sektoriams skirtos taisyklės (pavyzdžiui, Piktnaudžiavimo rinka direktyva ⁽³⁾) turi viršenybę. Tačiau pasiūlymas būtų taikomas visiems dalykams, kurie nėra reglamentuojami jokiais konkrečių sektorių aktais.

Mūsų analizė

11. Mes palankiai vertiname Komisijos ketinimą užtikrinti, kad Direktyva apimtų daugelį ES veiklos sričių. Tai atitinka Europos Tarybos rekomendaciją įdiegti „visaapimančią ir nuoseklų“ teisinį pagrindą ⁽⁴⁾.

12. Tačiau, nors mes visiškai suprantame būtinybę laikytis įgaliojimų pasidalijimo tarp Sąjungos ir jos valstybių narių, taip pat direktyvos kaip teisinės priemonės savaiminį ribotumą, mums kelia nerimą Direktyvos materialinės taikymo srities sudėtingumas ir galimi praktiniai šio sudėtingumo padariniai veiksmingai informuotojų apie pažeidimus apsaugai. Komunikate, lydinčiame pasiūlymą, Komisija pabrėžtinai ragina valstybes nares numatyti direktyvos taikymo srities išplėtimą į „kitas sritis“ ir „užtikrinti visaapimančią ir nuoseklų teisinį pagrindą nacionaliniu lygmeniu“ ⁽⁵⁾. Jei valstybės narės, perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę, savanoriškai neišplės jos taikymo srities, galutiniams vartotojams gali tekti atlikti sudėtingus vertinimus, reikalaujančius gilesnio išmanymo, kurio jie gali ir neturėti. Galimam informuotojui apie pažeidimus iškiltų būtinybė žinoti, ar pažeidimas, apie kurį jis planuoja pranešti, yra susijęs su priede nurodytu aktu (kuris tuo metu gali būti pataisytas ar konsoliduotas) ir ar jam priklauso apsauga, kurią jam suteikia direktyva ir nacionalinė teisė, į kurią ji perkelta. Toks sudėtingumas gali sumažinti teisinį tikrumą galimiems informuotojams apie pažeidimus ir atgrasyti juos nuo pranešimo apie Sąjungos teisės pažeidimus.

13. Mūsų manymu, taikymo srities sudėtingumą iš dalies atsveria įvairios pasiūlymo nuostatos, numatančios suteikti informuotojams apie pažeidimus aiškią ir lengvai prieinamą informaciją, patarimus ir pagalbą ⁽⁶⁾, ir tai, kad pakanka turėti pagrįstą motyvų tikėti, kad pranešimas patenka į direktyvos taikymo sritį ⁽⁷⁾.

14. Mes palankiai vertiname Komisijos ketinimą aprėpti visus pažeidimus, darančius poveikį ES finansiniams interesams, kaip nustatyta SESV 325 straipsnyje, kas yra laikoma „pagrindine sritimi, kurioje reikia stiprinti Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimą“ ⁽⁸⁾. PIA direktyvoje Sąjungos finansiniai interesai apibrėžti kaip „visos pajamos, išlaidos ir turtas, patenkantys, įgyti per arba mokėtini: i) Sąjungos biudžetą; ii) Sąjungos institucijų, organų, biurų ir agentūrų biudžetus arba jų tiesiogiai ar netiesiogiai valdomus ir prižiūrimus biudžetus“ ⁽⁹⁾. Tai, pavyzdžiui, apimtų visas ES lėšas, PVM ir muitus, tačiau neapimtų priemonių, kurios nebuvo įsteigtos pagal Sąjungos teisę ir nesukuria jai nei pajamų nei išlaidų, tokių, pavyzdžiui, kaip Europos stabilumo mechanizmas.

2 straipsnis. Subjektinė taikymo sritis

15. Pasiūlymas apima pranešančiuosius asmenis viešajame arba privačiajame sektoriuje, kurie gauna informaciją apie pažeidimus su darbu susijusiomis aplinkybėmis, įskaitant savanorius, neapmokamus stažuotojus ir asmenis, esančius įdarbinimo procese.

⁽¹⁾ 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis (OL L 198, 2017 7 28, p. 29).

⁽²⁾ 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999 (OL L 248, 2013 9 18, p. 1).

⁽³⁾ 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/57/ES dėl baudžiamųjų sankcijų už piktnaudžiavimą rinka (OL L 173, 2014 6 12, p. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, 7 dalis.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, p. 12.

⁽⁶⁾ 21 straipsnio 3 dalies e punktas juridiniams asmenims privačiajame ir viešajame sektoriuose, 10 straipsnis kompetentingoms institucijoms ir 15 straipsnio 2 ir 3 dalys valstybėms narėms.

⁽⁷⁾ 13 straipsnio 1 dalis.

⁽⁸⁾ 16 konstatuojamoji dalis.

⁽⁹⁾ Direktyvos (ES) 2017/1371 2 straipsnio 1 dalies a punktas.

Mūsų analizė

16. Mes palankiai vertiname šios nuostatos platumą, ypač tai, kad joje atsižvelgiama į pažeidimus, darančius poveikį ES finansiniams interesams sudėtinguose projektuose, kuriuose dalyvauja įvairūs veikėjai (sutarčių šalys, subrangovai, konsultantai, savanoriai ir pan.), kurie visi potencialiai yra informuotojai apie pažeidimus.

4 straipsnis. Prievolė įdiegti vidaus pranešimų teikimo kanalus ir procedūras ir nustatyti tolesnius veiksmus dėl pranešimų

17. Pasiūlymas pareikalautų iš valstybių narių užtikrinti, kad privačiame ir viešajame sektoriuose veikiantys juridiniai subjektai įdiegtų tinkamus informavimo apie pažeidimus vidaus kanalus ir procedūras. Tokių vidaus kanalų naudojimas turi būti atviras darbuotojams ir galėtų būti atviras kitoms informuotojų kategorijoms, tokioms kaip akcininkai, sutarčių šalys arba stažuotojai.

18. Privatiems juridiniams subjektams su mažiau kaip 50 darbuotojų arba kurių metinė apyvarta ar metinis balansas yra mažesni nei 10 milijonų eurų, ši prievolė nebūtų taikoma, išskyrus subjektus, veikiančius jautriose srityse.

19. Viešieji juridiniai subjektai yra apibrėžiami kaip valstybės ar regioninės organizacijos, daugiau nei 10 000 gyventojų turinčios savivaldybės ir kiti viešosios teisės reglamentuojami subjektai.

Mūsų analizė

20. Mes suprantame Komisijos norą netaikyti prievolės įdiegti pranešimo apie pažeidimus vidaus kanalus, kas, kaip Komisija nurodo savo poveikio vertinime, yra susiję su finansinėmis ir administracinėmis sąnaudomis. Taip pat yra aišku, kad tokios išimties suteikimas nebus kliūtis informuotojams apie pažeidimus naudotis vidiniais kanalais.

21. Tačiau mes manome, kad atleisti tam tikras savivaldybes nuo prievolės įdiegti vidaus pranešimų apie pažeidimus kanalus smarkiai sumažintų informuotojų apie pažeidimus apsaugą, kadangi vidutinė ES savivaldybė turi 5 887 gyventojus, ir šis vidurkis įvairiose valstybėse narėse smarkiai skiriasi ⁽¹⁾. Mes suprantame, kad siūlomas slenkstis jau yra naudojamas kai kuriose valstybėse narėse (Belgijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje) apibrėžiant mažesnes savivaldybes. Vis dėlto mes manome, kad Komisija turėtų pateikti Parlamentui ir Tarybai savo motyvus dėl šio slenkščio, paaiškindama kokių mastu jis atkartoja darbuotojų skaičiaus ir metinės apyvartos ribas, pagal kurias bus atleidžiami nuo prievolės privačiojo sektoriaus subjektai.

5 straipsnis. Vidaus pranešimų teikimo procedūros ir tolesni veiksmai dėl pranešimų

22. Pasiūlyme išsamiai pristatytos su vidaus pranešimu susijusios procedūros, pavyzdžiui, konfidencialių kanalų sukūrimas ir kompetentingo asmens ar tarnybos paskyrimas, siekiant užtikrinti kruopštų praneštų faktų tikrinimą, ir nustatytas protingas terminas – ne daugiau kaip trys mėnesiai – suteikti informuotojams apie pažeidimus grįžtamąją informaciją.

Mūsų analizė

23. Išsamūs išpareigojimai, susiję su vidaus pranešimu apima „aiškios ir lengvai prieinamos informacijos“ suteikimą pagal pranešimo procedūras ir nuostatas, kas yra sveikintina. Tačiau mūsų nuomone jie nepakankamai apima darbuotojų informuotumo didinimą ar jų mokymą. Norėtume pabrėžti, kaip svarbu tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose puoselėti teigiamą ir pasitikėjimu grindžiamą aplinką, kurioje pranešimas apie pažeidimus yra pripažinta tarnybos kultūros dalis ⁽²⁾.

13 straipsnis. Informuotojų apsaugos sąlygos

24. Šiame straipsnyje nustatytos sąlygos, kurias turi atitikti informuotojai, kad būtų saugomi pagal šią direktyvą. Kad ir kokių kanalų jie naudotųsi (vidaus, išorės kanalais ar iškėlimu į viešumą), jie privalo turėti protingų motyvų manyti, kad pateikta informacija pranešimo pateikimo metu buvo teisinga ir kad ši informacija patenka į šios direktyvos taikymo sritį.

⁽¹⁾ OECD, *Subnacionalinės valdžios institucijos EBPO šalyse: svarbiausi duomenys (Subnational governments in OECD Countries: Key Data)*, 2018 m. leidimas, p. 5–6.

⁽²⁾ Žr. JK Nacionalinė audito tarnyba, *Padaryti informavimo apie pažeidimus politiką veiksmingą (Making a whistleblowing policy work)*, Kontrolieriaus ir generalinio auditoriaus ataskaita, HC 1152, 2013–2014 m. sesija, 2014 m. kovo 18 d.; Sertifikuotas vidaus auditorių institutas, *Informavimas apie pažeidimus ir įmonių valdymas, vidaus audito svarba informavimui apie pažeidimus (Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing)*, 2014 m. sausis.

25. Asmuo, apie pažeidimus teikiantis išorės pranešimą (kitais sakant, kai jis praneša kompetentingai nacionalinei institucijai, kuri nėra įmonė / įstaiga, kurioje jis dirba), turi teisę į informuotojų apie pažeidimus apsaugą kai jis atitinka vieną iš šių sąlygų:

- pirmą kartą jis teikė vidaus pranešimą, tačiau per „protingą laikotarpį“ (ne ilgesnį kaip trys mėnesiai) nebuvo imtasi jokių veiksmų; arba
- jis neturi galimybės pateikti vidaus pranešimą, arba kai pagrįstai negalima tikėtis, kad jis žinotų apie vidaus pranešimo galimybę;
- jis priklauso kategorijai asmenų, kuriems vidaus pranešimas apie pažeidimus nėra privalomas (pavyzdžiui, sutartininkai, neapmokami stažuotojai); arba
- kai buvo negalima pagrįstai tikėtis, kad jis panaudos vidaus pranešimo kanalą dėl paties „pranešamo dalyko“; ar
- jis turėjo pagrindą manyti, kad vidaus pranešimas gali pakenkti kompetentingų institucijų tyrimui; arba
- jis turi teisę teikti išorės pranešimus pagal Sąjungos teisės aktus.

26. Asmuo, apie pažeidimus teikiantis viešą pranešimą turi teisę į informuotojų apie pažeidimus apsaugą, kai jis atitinka vieną iš šių sąlygų:

- pirmą kartą jis teikė vidaus ir (arba) išorės pranešimą pagal direktyvos nuostatas; arba
- kai buvo negalima pagrįstai tikėtis, kad jis panaudos vidaus ir / išorės pranešimo kanalus dėl neišvengiamo ar akivaizdaus pavojaus viešajam interesui arba dėl ypatingų konkretaus atvejo aplinkybių, arba dėl to, kad buvo neatitaisomos žalos rizika.

Mūsų analizė

27. Mes manome, kad lemiamas veiksnys turėtų būti tai, kad informacija, atskleista informuojant apie pažeidimus, atitinka visuomenės interesą. Todėl valstybėms narėms turi būti užkirstas kelias priimti teisės aktus, leidžiančius nesuteikti apsaugos informuotojams apie pažeidimus, remiantis jų subjektyviais ketinimais ar ypatingais motyvais.

28. Mes manome, kad bendra taisyklė, reikalaujanti, kad pirmiausia būtų pranešama per vidaus kanalus iš principo yra gera ir skatina informavimą apie pažeidimus kultūrai. Tačiau mes norėtume pastebėti, kad išimtis iš šios taisyklės, kurios suformuluotos bendrais terminais, reikalauja tikslesnio išaiškinimo (administracinio ir teismo), kad būtų panaikintas netikrumas potencialiems informuotojams apie pažeidimus. Be to, būtina pasirūpinti tuo, kad numatoma pakopinė pranešimų sistema dėl terminų kaupimosi nesudarytų kliūčių pažeidimo prevencijai, o tai prieštarautų direktyvos tikslui.

29. Galiausiai, nepaisant to, kad dėl ES institucijų teisinio pagrindo ypatingumo tiesioginis palyginimas yra negalimas, mes norėtume pastebėti, kad šiuo metu Tarnybos įstatuose įtvirtintos nuostatos dėl ES darbuotojų prievolės informuoti apie pažeidimus, neatitinka Komisijos siūlomų taisyklių. Pagal Tarnybos nuostatus ES darbuotojai gali be jokių išimčių naudotis informuotojų apie pažeidimus apsauga, tiesiogiai kreipdamiesi į OLAF tarnybą, neprivalėdami pirmiausia išnaudoti vidaus kanalus⁽¹⁾.

30. Kalbant apie išimtis, leidžiančias apeiti vidaus pranešimo kanalus, mes galėjome tikėtis, kad 13 straipsnio 2 dalyje bus numatyta tokia pat galimybė tiems informuotojams apie pažeidimus, kurie turi pagrindą manyti, kad vidaus pranešimas gali kelti pavojų jų asmeniniam saugumui ar teisėtiems interesams.

31. Europos Audito Rūmai reguliariai gauna spontaniškus trečiųjų šalių pranešimus dėl įtariamo sukčiavimo (2017 metais buvo gauti 29 tokio pobūdžio pranešimai), iš kurių kai kurie galėjo patekti į pasiūlymo subjektinę ir dalykinę taikymo sritį. Mes juos išnagrinėjame ir visus svarbius atvejus perduodame OLAF tarnybai⁽²⁾. Mes palankiai vertiname tai, kad pasiūlymas⁽³⁾ garantuoja šiems informuotojams apie pažeidimus tokią pat apsaugą, kokią jie būtų gavę, jei apie pažeidimą būtų pranešę kompetentingoms valstybės narės institucijoms.

32. Galiausiai, mes manome, kad neturėtų būti atsisakoma suteikti informuotojų apie pažeidimus apsaugą asmenims, kurie apie pažeidimus praneša anonimiškai, jei po to jų tapatybė yra nustatoma. Tai atitiktų Sąjungos raginimą

⁽¹⁾ Tarnybos nuostatų su pakeitimais 22a straipsnio 1 dalis.

⁽²⁾ Europos Audito Rūmų sprendimas 43–2017 dėl bendradarbiavimo tarp Europos Audito Rūmų (EAR) ir Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) dėl įtariamo sukčiavimo atvejų, kuriuos EAR nustato atlikdami savo audito darbą, arba apie kuriuos savo iniciatyva jiems praneša trečiosios šalys.

⁽³⁾ 13 straipsnio 3 dalis.

anonimiškai informuoti OLAF tarnybą, be kita ko, ir iš valstybės narės teritorijos ⁽¹⁾, ir teikti informaciją, susijusią su Komisijos politika konkurencijos teisės srityje ⁽²⁾. Mūsų darbo su šiuo pasiūlymu kontekste Komisija patvirtino mums, kad apsauga tikrai būtų išplėsta ir apimtų anoniminius informuotojus apie pažeidimus, kurių tapatybė būtų nustatyta vėliau.

15 straipsnis. Pranešančiųjų asmenų apsaugos nuo susidorojimo priemonės

33. Pasiūlymas įpareigoja valstybes nares imtis būtinų priemonių prieš susidorojimą. Jame pateiktas nebaigtinis septynių priemonių sąrašas:

- prievolė informuoti visuomenę,
- kompetentingų institucijų pagalba,
- netaikymas informuotojo apie pažeidimus atžvilgiu informacijos atskleidimo apribojimų, ar jie būtų sutartiniai (pavyzdžiui, į sutartį įtrauktų konfidencialumo nuostatų) ar nesutartiniai,
- prievolės įrodyti perkėlimas teisiniuose procesuose, susijusiuose su informuotojo apie pažeidimus patirta žala (pavyzdžiui, *darbdavys* turi įrodyti, kad atleidimo iš darbo motyvas nebuvo informavimas apie pažeidimus, bet buvo pagrįstas išskirtinai kitais tinkamai pateisintais motyvais),
- prieiga prie taisomųjų priemonių, įskaitant laikiną sustabdymą,
- netaikymas priemonių, procedūrų ir teisių gynimo priemonių, numatytų Direktyvoje dėl komercinių paslapčių, ⁽³⁾ ir išteisinimas teismo procesuose remiantis tuo, kad buvo informuota apie pažeidimą,
- jurisdikcinė, teisinė ir finansinė pagalba.

Mūsų analizė

34. Apskritai mes sutinkame su Komisija ir siūlomai direktyvai pritariame. Ypač pritariame plačiam priemonių prieš susidorojimą sąrašui, kuris vis dėlto neatima iš darbdavio galimybės priimti, netgi prieš informuotojus apie pažeidimus, deramai pagrįstų su įdarbinimu susijusių sprendimų. Ypač norėtume pabrėžti, kaip svarbu tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuose puoselėti teigiamą aplinką, kurioje pranešimas apie pažeidimus yra pripažinta organizacijų kultūros dalis. Mes taip pat pažymime, kad direktyvoje nutylimas klausimas dėl laiko ribų, ir dėl to valstybės narės negali nustatyti ir išlaikyti tokių ribų pažeidimų informuotojų apie pažeidimus apsaugos atžvilgiu.

21 straipsnis. Ataskaitų teikimas, vertinimas ir peržiūra

35. Iš valstybių narių būtų reikalaujama pranešti Komisijai visą svarbią informaciją, susijusią su direktyvos įgyvendinimu ir taikymu. Toliau pasiūlyme aprašytas dviejų etapų metodas. 2023 m. gegužės 15 d. (praėjus dvejimėms metams po perkėlimo laikotarpio pabaigos) Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai privalėtų pateikti šios direktyvos įgyvendinimo ir taikymo ataskaitą.

36. Iš valstybių narių taip pat būtų reikalaujama kiekvienais metais pateikti Komisijai tam tikrus statistinius duomenis „jeigu tokie duomenys atitinkamoje valstybėje narėje yra prieinami centriniu lygmeniu“. Šie statistiniai duomenys turėtų atspindėti, kiek kompetentingos institucijos gavo pranešimų apie pažeidimus, kiek po šių pranešimų buvo pradėta tyrimų ir procedūrų ir koks jų galutinis rezultatas, taip pat kokia yra įvertinta finansinė žala ir kokios sumos buvo susigražintos. Savo aiškinamajame memorandume Komisija teigia, kad šie duomenys savo ruožtu galėtų būti įtraukti į OLAF tarnybos ataskaitas ir kad juos galėtų papildyti metinės Europos prokuratūros (EPPO) ir ES ombudsmeno ataskaitos.

37. 2027 m. gegužės 15 d. atsižvelgusi į šiuos statistinius duomenis, Komisija Parlamentui ir Tarybai turėtų pateikti dar vieną ataskaitą, kurioje būtų įvertintas direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę poveikis. Be kita ko, ataskaitoje būtų įvertintas galimas poreikis pataisų, kuriomis būtų išplėsta materialinė direktyvos taikymo sritis.

⁽¹⁾ Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 5 straipsnio (tyrimo pradėjimas) 1 dalis. „Generalinis direktorius gali pradėti tyrimą, kai yra pakankamai įtarimų, kurie, be kita ko, gali būti grindžiami trečiosios šalies pateikta informacija arba *anonimine* informacija, kad buvo įvykdytas Sąjungos finansiniams interesams kenkiantis sukčiavimas, korupcija ar kita neteisėta veikla.“ (kursyvu išskirta tik šiame tekste).

⁽²⁾ Komisijos pranešimas dėl atleidimo nuo baudų ir baudų sumažinimo kartelių bylose (OL C 298, 2006 12 8, p. 17).

⁽³⁾ 2016 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/943 dėl neatskleistos praktinės patirties ir verslo informacijos (komercinių paslapčių) apsaugos nuo neteisėto jų gavimo, naudojimo ir atskleidimo (OL L 157, 2016 6 15, p. 1).

Mūsų analizė

38. Mes manome, kad yra galimybių padidinti siūlomų ataskaitų teikimo reikalavimų skaidrumą ir apimtį. Mūsų nuomone, tai, kad statistinių duomenų teikimas kai kurioms valstybėms narėms nebūtų privalomas (toms, kuriose statistiniai duomenys nėra prieinami centriniu lygmeniu), ir tai, kad statistiniai duomenys nebūtų suskirstyti pagal politikos sritis, sumenkintų šios nuostatos veiksmingumą. Be to, statistinės informacijos paviešinimo reikėtų laukti šešerius metus nuo perkėlimo termino ir aštuonerius metus nuo direktyvos įsigaliojimo. Toks laikotarpis atrodo neproporcingai ilgas ir prieštarautų 21 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms nustatytai prievolei pranešti Komisijai visą svarbią informaciją, susijusią su direktyvos įgyvendinimu ir taikymu.

39. Atkreipiame dėmesį į tai, kad valstybėms narėms nustatyta prievolė rengti ataskaitas yra neprivalomo pobūdžio taip pat ir PIA direktyvoje ⁽¹⁾. Tačiau mes manome, kad toks nuoseklumas pats savaime pateisina tokių mažai įpareigojančių nuostatų įtvirtinimą. Suprasdami, koks būtų griežtesnės prievolės poveikis išlaidoms, mes norime atkreipti Praleamento ir Tarybos dėmesį į tai, kad, vėlesniu laikotarpiu, šie statistiniai duomenys gali tapti labai svarbūs vertinant daug didesnių finansinių ir administracinių investicijų, kurias įgyvendinant direktyvą turėtų daryti valstybės narės bei viešieji ir privatieji subjektai, veiksmingumą. Dirbdama parengiamąjį darbą, Komisija galėjo pasinaudoti skirtingų pasaulio jurisdikcijų patirtimi iš dalies todėl, kad jai buvo prieinami šių jurisdikcijų duomenys apie informavimo apie pažeidimus priemonių įgyvendinimą. Esant reikalui, Komisija galėtų išnagrinėti įvairias galimybes, kaip suteikti ES finansavimą, siekiant padėti valstybėms narėms rinkti duomenis.

40. Mes manome, kad statistinė informacija apie informavimą apie pažeidimus valstybėse narėse turi būti pačios geriausios kokybės; taip pat ji turėtų būti skirstoma pagal šalis, pagal teisės aktus ir pagal temas bei apimti galutinius civilinių ir baudžiamųjų bylų rezultatus. Mes sutinkame su JK Nacionalinės audito tarnybos nuomone, kad išsamių statistinių duomenų apie tyrimus, susijusius su pranešimu apie pažeidimus, ir šių tyrimų rezultatų paviešinimas padidina darbuotojų pasitikėjimą informavimo apie pažeidimus priemonėmis, kadangi jis leidžia jiems pamatyti, kad į pranešimą apie pažeidimus reaguojama rimtai ⁽²⁾.

Šią nuomonę priėmė V kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Lazaros S. LAZAROU, 2018 m. rugsėjo 26 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Klaus-Heiner LEHNE

Pirmininkas

⁽¹⁾ Direktyvos (ES) 2017/1371 18 straipsnio 2 dalis.

⁽²⁾ JK Nacionalinė audito tarnyba, *Padaryti informavimo apie pažeidimus politiką veiksmingą (Making a whistleblowing policy work)*, Kontrolieriaus ir generalinio auditoriaus ataskaita, HC 11 52, 2013–2014 m. sesija, 2014 m. kovo 18 d., 4.18 punktą.