ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.4.2018г.
SWD(2018) 117 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза

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

Обобщена оценка на въздействието

Оценка на въздействието на предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общи минимални стандарти за защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения в конкретни области от правото на ЕС

А. Необходимост от действия

Защо? Какъв е разглежданият проблем?

Липсата на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в ЕС засяга ефективното прилагане на правото на ЕС. Макар че механизмите за наблюдение и правоприлагащите органи на ЕС и на национално равнище се подсилват чрез конкретни действия на ЕС (*m.e.* създаване на агенции на ЕС, подкрепа за националните съдебни системи и други), ефективното разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на ЕС продължава да бъде предизвикателство. Установяването в определени области на нарушения на правото на ЕС, които могат да навредят на обществения интерес, е трудно, тъй като е трудно да се съберат доказателства. От съществено значение в тези случаи могат да бъдат сигналите, подадени от лица, сигнализиращи за нередности, които имат вътрешен достъп до такива доказателства. Ето защо, ако лицата, сигнализиращи за нередности, се чувстват сигурни да подават сигнали за нарушения, това може да доведе до предприемането на правоприлагащо действие и подобряване на неговата ефективност. През последните години, законодателният орган на ЕС призна, че е необходимо защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, да стане част от прилагането на правото на ЕС и въведе в секторното законодателство на Съюза някои елементи на защита и канали за подаване на сигнали. Въпреки това защитата все още е много ограничена и секторна и не обхваща всички ключови области, в които незадоволителната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, води до недостатъчно подаване на сигнали за нарушения на правото на ЕС, което може сериозно да навреди на обществения интерес. Също така, защитата в повечето държави членки е частична и се прилага в различна степен. Липсата на задоволителна и последователна защита на равнището на ЕС и на национално равнище води до недостатъчно подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, което на свой ред се превръща в „пропуснати възможности“ за разкриване и предотвратяване на нарушения на правото на ЕС и отслабва ефективността на неговото прилагане.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Основната цел е да се преодолее недостатъчното подаване на сигнали за нарушения на правото на ЕС, което сериозно вреди на обществения интерес в области, в които стабилната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може значително да допринесе за разкриване, предотвратяване и възпиране на тези вреди.

Конкретните цели са: i) подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и избягване на ответни действия с цел отмъщение срещу тях; ii) предоставяне на правна яснота и сигурност; и iii) подкрепа за повишаване на осведомеността и борбата срещу социални и културни фактори, водещи до недостатъчно подаване на сигнали.

Каква е добавената стойност на действията на равнището на ЕС (субсидиарност)

Действията от страна на ЕС за въвеждане на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, са необходими в тези области, в които i) е необходимо да се подобри правоприлагането, ii) недостатъчното подаване на сигнали от страна на лица, сигнализиращи за нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането, и iii) нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес. Въз основа на тези критерии защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е необходима, за да се подобри прилагането на правилата относно: i) обществените поръчки; ii) финансовите услуги, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма; iii) безопасността на продуктите; iv) сигурността на транспорта; v) опазването на околната среда; vi) ядрената безопасност; vii) безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях; viii) общественото здраве; ix) защитата на потребителите; x) защитата на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, и сигурността на мрежите и информационните системи. Тази защита се прилага и по отношение на нарушения, свързани с правилата на Съюза относно конкуренцията, нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС, както и нарушения, свързани с избягването на корпоративен данък, с оглед на тяхното отрицателно въздействие върху правилното функциониране на вътрешния пазар. Липсата на достатъчна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в дадена държава членки може не само да окаже отрицателно въздействие върху функционирането на политиките на ЕС в тази държава членки, но и да има странични въздействия в други държави членки и в ЕС като цяло. Неравностойната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в ЕС подкопава еднаквите условия на конкуренция, необходими за правилното функциониране на единния пазар и за осигуряване на здравословна конкурентна среда за работа на предприятията. Корупцията и измамите в областта на обществените поръчки, които остават неразкрити, са в основата на увеличаването на разходите за извършване на стопанска дейност, нарушаването на конкуренцията и намаляването на привлекателността за инвестиции. Неразкритите схеми за агресивно данъчно планиране от дружества, които успяват да избегнат плащането на дължимия от тях справедлив дял данъци, нарушават еднаквите условия на конкуренция и водят до загуба на данъчни приходи за отделните държави членки и за ЕС като цяло (например „Люкслийкс“). Други странични въздействия са трансграничните рискове, произтичащи от действия, нарушаващи конкуренцията, опасни продукти, храни и фуражи, предлагани на единния пазар, замърсяване на околната среда или рискове за ядрената безопасност, общественото здраве, здравето на животните и хуманното отношение към тях, защитата на потребителите, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, сигурността на мрежите и информационните системи и безопасността на транспорта в една държава членка, които оказват странично въздействие в други държави членки, както и пропуските в защитата на лицата, сигнализиращи за нередности при трансгранични ситуации, които рискуват „да останат незабелязани“. Дисбалансът в нивото на защита може да се преодолее само с действия от страна на Съюза, като се гарантира постоянно високо равнище на защита в целия ЕС чрез предоставяне на минимални стандарти за хармонизация. Освен това, единствено действия от страна на ЕС могат да приведат в съответствие съществуващите правила относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в секторното законодателство на Съюза.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

- **Вариант 1:** Запазване на съществуващото положение.
- **Вариант 2:** Препоръка на Комисията, предоставяща насоки на държавите членки относно ключови елементи на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, допълнена от съпътстващи мерки за подкрепа на националните органи.
- **Вариант 3:** Директива за въвеждане на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в областта на финансовите интереси на Съюза, допълнена от съобщение за определяне на рамка на политиката на равнището на ЕС, включително мерки за подкрепа на националните органи.
- **Вариант 4:** Директива за въвеждане на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в конкретни области на правото на ЕС.
- **Вариант 4, подвариант 1:** Директива съгласно вариант 4, допълнена от съобщение за определяне на рамка на политиката на равнището на ЕС, включително мерки за подкрепа на националните органи. **Това е предпочитаният вариант.**

Кой подкрепя отделните варианти?

Само няколко от потърсените за консултация заинтересовани страни (национални органи) считат, че вариантът без регулиране ще отговори изцяло на същността на проблема и на движещите го сили. Сред търговските асоциации половината от респондентите в обществената консултация на Комисията подкрепят обвързващи минимални стандарти на ЕС, докато останалата част биха били удовлетворени от национални стандарти или съществуващото положение. Мнозинството от запитаните, както и

гражданското общество, синдикалните организации и Европейският парламент (Резолюция от октомври 2017 г.) считат, че предпочитаният вариант ще е широка законодателна рамка на ЕС за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такива, в противен случай — от основните варианти)?

Предпочитаният вариант ще осигури икономически, социални и екологични ползи. Той ще спомогне за разкриването и предотвратяването на измами и корупция спрямо бюджета на ЕС (съществуващият към момента риск от загуба на приходи е оценен между 179 и 256 милиарда евро). В областта на обществените поръчки, ползата от ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в ЕС е оценена между 5,8 и 9,6 милиарда евро годишно. Предпочитаният вариант ще помогне и за борбата срещу избягването на данъци. Отчетената загуба на данъчни приходи за държавите членки и за ЕС вследствие на прехвърлянето на печалби е оценена на около 50—70 милиарда евро.

Също така се очаква широкото социално въздействие да повлияе положително върху хората и предприятията. Въвеждането на стабилна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, ще подобри условията на труд за 40 % от работната сила на ЕС, която в противен случай би останала незащитена (около 60 милиона работници). Тя ще подобри почтеността и прозрачността в частния и публичния сектор и ще допринесе за лоялната конкуренция на единния пазар. Въпреки че ползите не могат да бъдат количествено определени, данните показват, че лицата, сигнализиращи за нередности, ще допринесат за предотвратяването на небрежност и злоупотреби с тежки последици,наред с другото, в областта на опазването на околната среда, безопасността на продуктите, храните и транспорта, защитата на потребителите и общественото здраве.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такива, в противен случай — за основните варианти)?

Разходите за прилагане (*m.e.* спазване на задължението за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали и свързаните с това разходи) са обобщени, както следва:

- Общият разход за публичния сектор възлиза на 204,9 милиона евро като еднократен разход и 319,9 милиона евро годишни разходи.
- За частния сектор (средни и големи предприятия) прогнозният общ разход в евро е (542,9 милиона евро като еднократен разход и 1016,7 милиона евро годишни разходи).
- Общите разходи за публичния и за частния сектор са 1312,4 милиона евро.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Предпочитаният вариант ще обхваща само средни и големи предприятия и няма да води до значителни разходи — *m.e.* приблизителни разходи за прилагане (еднократно), възлизащи на 1374 евро, и средни годишни оперативни разходи, възлизащи на 1054,6 евро (това включва разходите за годишно обучение на служителите, които може и да не са необходими). Предпочитаният вариант ще освободи малките предприятия и микропредприятията от задължението да създават канали за вътрешно подаване на сигнали (с изключение на тези в областта на финансовите услуги или тези, които са изложени на риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма, и в случай че държавите членки поискат това след оценка на риска въз основа на естеството на дейностите на субектите и произтичащите от тях нива на риск).

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Очакваното увеличение на разходите по прилагането на законовите изисквания за предпочитания вариант ще възлиза на 34 милиона евро (около 15 милиона евро повече от базовия сценарий).

Ще има ли други значителни въздействия?

Вариантът ще насърчи основните права, по-специално свободата на изразяване и справедливите условия на труд, ще увеличи изискванията за докладване и ще предотврати нарушенията на основните права при прилагане на правото на ЕС.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

(Най-късно) две години след изтичането на срока за транспониране Комисията ще представи пред Европейския парламент и Съвета доклад за изпълнението, а (най-късно) шест години след изтичането на този срок — доклад за оценка.