



Briuselis, 2018 04 23
SWD(2018) 117 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

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

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

Santraukos lentelė
Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomi bendri minimalūs asmenų, pranešančių apie konkrečių sričių ES teisės pažeidimus, apsaugos standartai, poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kodėl? Kokia problema sprendžiama?
Dėl veiksmingos pranešėjų apsaugos ES nebuvimo blogiau užtikrinamas veiksmingas ES teisės vykdymas. Nors ES ir nacionaliniai stebėsenos mechanizmai ir vykdymo užtikrinimo įstaigos stiprinamos imantis konkrečių ES veiksmų (t. y. sukuriant ES agentūras, teikiant pagalbą nacionalinėms teismų sistemoms ir pan.), tebekyla sunkumų dėl veiksmingo ES teisės pažeidimų nustatymo, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo. Tam tikrose srityse ES teisės aktų pažeidimus, kurie gali pakenkti viešajam interesui, gali būti sudėtinga atskleisti, nes sunku surinkti įrodymus. Pranešėjų, kurie organizacijos viduje turi prieigą prie tokių įrodymų, pranešimai tokiais atvejais gali turėti esminę reikšmę. Todėl užtikrinti, kad pranešėjai jaustųsi saugiai pranešdami apie pažeidimus, gali būti naudinga imantis vykdymo užtikrinimo veiksmų ir siekiant padidinti jų veiksmingumą. Pastaraisiais metais ES teisės aktų leidėjas pripažino, kad pranešėjų apsaugą reikia užtikrinti kartu su ES teisės vykdymu, ir keliuose konkrečių sektorių Sąjungos aktuose nustatė tam tikrus apsaugos ir pranešimų teikimo kanalų aspektus. Tačiau apsauga vis dar labai ribota ir sektorinio pobūdžio, be to, ji negalioja pagrindinėse srityse, kuriose dėl nepakankamos pranešėjų apsaugos teikiama nepakankamai pranešimų apie ES teisės pažeidimus, todėl gali būti daroma didelė žala viešajam interesui. Be to, dauguma valstybių narių apsaugą užtikrina tik iš dalies, o apsaugos lygis yra skirtingas. Pakankamos ir nuoseklios apsaugos ES ir nacionaliniu lygmeniu nebuvimas lemia mažą pranešėjų aktyvumą, o tai reiškia, kad neišnaudojamos galimybės nustatyti ES teisės pažeidimus ir užkirsti jiems kelią, ir susilpnina vykdymo užtikrinimo veiksmingumą.
Ko siekiama šia iniciatyva?
Bendrasis tikslas – išspręsti mažo pranešėjų aktyvumo teikiant pranešimus apie ES teisės pažeidimus problemą, kuri daro didelę žalą viešajam interesui srityse, kuriose griežta pranešėjų apsauga gali gerokai prisidėti prie tokios žalos atskleidimo, prevencijos ir sustabdymo. Konkretūs tikslai: i) stiprinti pranešėjų apsaugą ir išvengti prieš juos nukreiptų atsakomųjų veiksmų; ii) užtikrinti teisinį aiškumą ir tikrumą ir iii) remti informuotumo didinimą ir kovoti su socialiniais ir kultūriniais veiksniais, kurie lemia mažą pranešimų skaičių.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda (subsidiarumo principas)?
ES veiksmų, kuriais siekiama nustatyti pranešėjų apsaugą, reikia imtis tose srityse, kuriose i) yra poreikis stiprinti vykdymo užtikrinimą, ii) mažas pranešėjų aktyvumas yra pagrindinis veiksnys, darantis poveikį vykdymo užtikrinimui, ir iii) ES teisės pažeidimai gali sukelti didelę žalą viešajam interesui. Remiantis šiais kriterijais, pranešėjų apsauga yra reikalinga siekiant geriau užtikrinti, kad būtų laikomasi taisyklių, susijusių su: i) viešaisiais pirkimais; ii) finansinėmis paslaugomis, pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencija; iii) produktų sauga; iv) transporto sauga; v) aplinkos apsauga; vi) branduoline sauga; vii) maisto ir pašarų sauga, gyvūnų sveikata ir gerove; viii) visuomenės sveikata; ix) vartotojų apsauga; x) privatumo ir asmens duomenų apsauga bei tinklų ir informacinių sistemų saugumu. Tai taip pat taikoma pažeidimams, susijusiems su Sąjungos konkurencijos taisyklėmis, pažeidimams, darantiems žalą ES finansiniams interesams, ir, atsižvelgiant į jų neigiamą poveikį tinkamam vidaus rinkos veikimui, pažeidimams, susijusiems su pelno mokesčio vengimu. Nepakankamos apsaugos suteikimas pranešėjams atitinkamoje valstybėje narėje gali ne tik turėti neigiamų padarinių ES politikos veikimui toje valstybėje narėje, bet ir sukelti šalutinį poveikį kitose valstybėse narėse ir visoje ES. Nevienoda pranešėjų apsauga ES kenkia vienodoms veiklos sąlygoms, kurios reikalingos tam, kad tinkamai veiktų bendroji rinka ir kad įmonės veiktų sveikoje konkurencinėje aplinkoje. Visų pirma nenustatyti korupcijos ir sukčiavimo viešųjų pirkimų srityje atvejais lemia didesnes verslo vykdymo išlaidas, iškraipo konkurenciją ir sumažina patrauklumą investicijoms. Nenustatytos agresyvaus mokesčių planavimo schemos jas turinčioms įmonėms leidžia išvengti pareigos sumokėti sąžiningą mokesčių dalį, iškraipo vienodas veiklos sąlygas ir lemia pavienių valstybių narių ir visos ES mokesčių pajamų nuostolius (pvz., „Luxleaks“ skandalas). Tiesioginis papildomas šalutinis poveikis yra susijęs su tarpvalstybine rizika, kuri vienoje valstybėje narėje kyla dėl veiksmų, kuriais iškraipoma konkurencija, dėl bendrajai rinkai pateikiamų nesaugių produktų, maisto ir pašarų produktų, aplinkos taršos arba branduolinės saugos rizikos, visuomenės sveikatos, gyvūnų sveikatos ir gerovės, vartotojų apsaugos, privatumo ir asmens duomenų apsaugos, tinklų ir informacinių sistemų saugumo bei transporto saugos ir kuri sukelia šalutinį poveikį kitose valstybėse narėse ir pranešėjų apsaugos tarpvalstybiniais atvejais spragas, dėl kurių vartotojams kyla rizika atsidurti neužtikrintoje padėtyje. Tik ES lygmens veiksmai, kuriais nustatomi minimalūs suderinimo standartai, gali padėti panaikinti apsaugos lygio pusiausvyros nebuvimą ir užtikrinti nuoseklią aukšto lygmens apsaugą ES. Be to, tik ES veiksmais gali būti suderintos dabartinės pranešėjų apsaugos taisyklės, nustatytos konkrečių sektorių Sąjungos aktuose.

B. Sprendimai	
Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvaistytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?	
• 1 galimybė – išlaikyti esamą padėtį. • 2 galimybė – Komisijos rekomendacija, kurioje valstybėms narėms pateikiamos gairės, susijusios su pagrindiniais pranešėjų apsaugos elementais, kurias papildo paramos priemonės, kuriomis remiamos nacionalinės institucijos. • 3 galimybė – direktyva, kuria nustatoma Sąjungos finansinių interesų srityje veikiančių pranešėjų apsauga, kurią papildo komunikatas, kuriuo nustatoma ES lygmens politinė sistema, įskaitant paramos priemones, kuriomis remiamos nacionalinės institucijos. • 4 galimybė – direktyva, kuria nustatoma pranešėjų apsauga tam tikrose ES teisės srityse. • 4 galimybės 1 galimybė – direktyva pagal 4 galimybę, kurią papildo komunikatas, kuriuo nustatoma ES lygmens politinė sistema, įskaitant paramos priemones, kuriomis remiamos nacionalinės institucijos. Tai yra tinkamiausia galimybė.	
Kas kuriai galimybei pritaria?	
Tik keletas suinteresuotųjų šalių, su kuriomis buvo konsultuojamasi (nacionalinės institucijos), mano, kad su reglamentavimu nesusijusi priemonė padėtų visiškai pašalinti problemą ir ją lemiančius veiksniai. Tarp verslo asociacijų pusė Komisijos viešose konsultacijose dalyvavusių respondentų remia ES privalomus minimalius standartus, o likusius respondentus tenkintų nacionaliniai standartai arba <i>status quo</i>. Didžioji dauguma respondentų, taip pat pilietinė visuomenė, profesinės sąjungos ir Europos Parlamentas (2017 m. spalio mėn. rezoliucija) mano, kad plataus masto ES teisėkūros sistema, susijusi su pranešėjų apsauga, būtų tinkamiausia galimybė.	
C. Tinkamiausios galimybės poveikis	
Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?	
Tinkamiausia galimybė duos ekonominės, visuomeninės ir su aplinka susijusios naudos. Ši galimybė padėtų atskleisti sukčiavimo ir korupcijos, susijusios su ES biudžetu (remiantis skaičiavimais, dabartinė pajamų praradimo rizika siekia 179–256 mlrd. EUR), atvejus ir atgrasyti nuo tokios veiklos. Remiantis skaičiavimais, viešųjų pirkimų srityje veiksmingos pranešėjų apsaugos nauda ES turėtų sudaryti 5,8–9,6 mlrd. EUR kiekvienais metais. Tinkamiausia galimybė taip pat padės kovoti su mokesčių vengimu. Remiantis skaičiavimais, dėl pelno perkėlimo valstybės narės ir ES praranda mokestinių pajamų, kurių vertė yra apytiksliai 50–70 mlrd. EUR. Taip pat tikimasi, kad žmonėms ir verslui bus daromas teigiamas plataus masto socialinis poveikis. Patikimos pranešėjų apsaugos nustatymas pagerins 40 proc. ES darbo jėgos, kuri priešingu atveju būtų neapsaugota, darbo sąlygas (apytiksliai 60 mln. darbuotojų). Tai padidins privačiojo ir viešojo sektorių vientisumą ir skaidrumą ir prisidės prie sąžiningos konkurencijos bendrojoje rinkoje. Nors naudos negalima kiekybiškai įvertinti, iš įrodymų matyti, kad pranešėjai sudarytų sąlygas užkirsti kelią didelį poveikį, <i>inter alia</i>, aplinkos apsaugai, produktų, maisto ir transporto saugai, vartotojų apsaugai ir visuomenės sveikatai, sukeliančiam aplaidumui ir netinkamai praktikai.	
Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?	
Įgyvendinimo išlaidos (t. y. su prievolės sukurti vidaus pranešimų teikimo kanalus vykdymu susijusios ir kitos išlaidos) apibendrinamos taip: • viešajame sektoriuje bendros vienkartinės išlaidos sudaro 204,9 mln. EUR, o metinės išlaidos sudaro 319,9 mln. EUR; • privačiame sektoriuje (vidutinės ir didelės įmonės) numatomos tikėtinos išlaidos – 542,9 mln. EUR vienkartinės išlaidos ir 1 016,7 mln. EUR metinės išlaidos. • Bendros išlaidos viešajame ir privačiame sektoriuose sudaro 1 312,4 mln. EUR.	
Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?	
Tinkamiausia galimybė bus taikoma tik vidutinėms ir didelėms įmonėms ir nekainuos labai brangiai – t. y. (vienkartinės) įgyvendinimo išlaidos apytiksliai sudarys 1 374 EUR, o vidutinės metinės veiklos išlaidos, remiantis skaičiavimais, sudarys 1 054,60 EUR (tai apima metines darbuotojų mokymo išlaidas, kurių gali neprireikti). Pasirinkus tinkamiausią galimybę mažosios ir labai mažos įmonės bus atleistos nuo prievolės sukurti vidaus pranešimų teikimo kanalus (išskyrus finansinių paslaugų sektoriuje veikiančias įmones arba įmones, kurių veikla susijusi su didesne pinigų plovimo arba teroristų finansavimo rizika, ir jei to reikalauja valstybės narės, remdamosi rizikos vertinimu, kuris grindžiamas subjektyvios veiklos pobūdžiu ir susijusiu rizikos lygiu).	
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?	
Numatoma, kad su tinkamiausia galimybe susijusių teisinių reikalavimų įgyvendinimo išlaidos padidės iki 34 mln. EUR (apytiksliai 15 mln. EUR daugiau nei pagal pagrindinį scenarijų).	

Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Priemonė padės skatinti pagrindines teises, visų pirma žodžio laisvę, ir sąžiningas darbo sąlygas, sugriežtinti ataskaitų teikimo reikalavimus ir atgrasys nuo pagrindinių teisių pažeidimų įgyvendinant ES teisės aktus.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Komisija pateiks Europos Parlamentui ir Tarybai įgyvendinimo ataskaitą ir vertinimo ataskaitą atitinkamai praėjus (ne daugiau kaip) dvejiems ir šešeriems metams nuo perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos.