

III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

REVĪZIJAS PALĀTA

ATZINUMS Nr. 4/2018

(saskaņā ar LESD 325. panta 4. punktu)

par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem

(2018/C 405/01)

EIROPAS SAVIENĪBAS REVĪZIJAS PALĀTA,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un īpaši tā 325. panta 4. punktu,

ņemot vērā priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem (COM(2018) 218 final),

ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes 2018. gada 29. maija lūgumus sniegt atzinumu par iepriekš minēto priekšlikumu,

IR PIEŅĒMUSI ŠO ATZINUMU.

VISPĀRĪGAS PIEZĪMES

1. Ņemot vērā augsta līmeņa trauksmes celšanas gadījumus un vairākas iniciatīvas dalībvalstīs⁽¹⁾ un starptautiskā līmenī⁽²⁾, 2018. gada 23. aprīlī Komisija ierosināja Direktīvu par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem ("priekšlikums"). Direktīvai bija pievienots paziņojums par trauksmes cēlēju aizsardzības pastiprināšanu ES līmenī⁽³⁾.

2. Mēs atzīmējam, ka dalībvalstīs pašlaik sastopamas dažādas pieejas trauksmes celšanai⁽⁴⁾. Mēs norādām arī uz to, ka Savienības *acquis* paredz neviendabīgu pieeju attiecībā uz pārkāpumu paziņošanu. Visaptveroša, labi izstrādāta un labi izprotama direktīva varētu būt efektīvs līdzeklis, lai atturētu cilvēkus no Savienības tiesību aktu pārkāpšanas un lai pārkāpumi, ja tādi notiek, nepaliktu nesodīti. Tādā mērā, kādā pārkāpumi varētu ietekmēt ES finanšu intereses, to novēršana ar savlaicīgu un efektīvu paziņošanu varētu sekmēt ES budžeta aizsardzību, pareizu finanšu pārvaldību un pārskatatbildību.

3. Mēs ļoti atzinīgi vērtējam šo priekšlikumu, jo uzskatām, ka plašāku trauksmes celšanas sistēmu ieviešana visās dalībvalstīs, kā paredzēts priekšlikumā, palīdzētu uzlabot ES politikas virzienu pārvaldību, izmantojot augšupēju pieeju – iedzīvotāju un strādājošo rīcību –, kas papildina lejupējo pieeju, ar kuru Komisija pret dalībvalstīm ierosina prasības par

⁽¹⁾ SK. Komisijas sagatavoto dalībvalstu tiesiskā regulējuma analīzi, kas pieejama kā "6. pielikums": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Skatīt arī: Eiropas Padome, *Krimināltiesību pretkorupcijas konvencija*, Eiropas Līgumu sērija Nr. 173, Strasbūra, 27.1.1999.; Eiropas Padome, *Trauksmes cēlēju aizsardzība*, Ieteikums CM/Rec(2014) 7 un paskaidrojuma raksts; ANO Ģenerālās asamblejas 2003. gada 31. oktobra Rezolūcija 58/04: *Apvienoto Nāciju Organizācijas Pretkorupcijas konvencija*; G20 rīcības plāns korupcijas apkarošanai un trauksmes cēlēju aizsardzībai: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (Pētījums par trauksmes cēlēju aizsardzības sistēmām, paraugprakses kompendijs un ievirzes principi tiesību aktu izstrādei) (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ SK. Komisijas sagatavoto dalībvalstu tiesiskā regulējuma analīzi, kas pieejama kā "6. pielikums": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

pārkāpumiem saskaņā ar LESD 258. pantu ⁽¹⁾. Šajā nozīmē direktīva varētu palielināt iedzīvotāju izpratni par viņu likumīgajām tiesībām un to, ka viņiem var būt liela nozīme ES tiesību aktu piemērošanā. Ja kāds konkrēts pārkāpums drīzāk liecina par sistēmisku problēmu, tā paziņošana varētu Komisijai palīdzēt sagatavot lietu pret dalībvalsti.

4. Turklāt, ja paziņotais pārkāpums ir saistīts ar ES finanšu interesēm, trauksmes celšana var radīt ietaupījumus ES budžetā, kad tiks atgūtas nepareizi izmaksātās summas. Ilgtermiņā gadījumos, kad trauksmes celšana pievērs uzmanību nepilnībām un trūkumiem ES programmu finanšu pārvaldībā, tā ļaus Savienības likumdevējam ieviest vajadzīgās izmaiņas noteikumos, kurus pieņems pēc Komisijas priekšlikuma.

5. Kā Savienības ārējiem revidentiem mums nebūtu tiešas lomas priekšlikumā paredzētajā ziņošanas sistēmā. Īstenojot savas pilnvaras saskaņā ar LESD 287. pantu, mēs automātiski neierosinām revīzijas vai izmeklēšanas, pamatojoties uz informāciju, kas saņemta no trešām personām. Tomēr mēs plānojam savu revīzijas darbu, nopietni ņemot vērā visu būtisko informāciju, kas paziņota pa ārējiem kanāliem. Ja trauksmes cēlējs brīdina par neatbilstību kādu no mūsu revidentiem, visa neizpaužamā informācija var tikt izmantota mūsu revīzijas darbā ⁽²⁾. Trauksmes celšanas rezultātā saņemtie ziņojumi var būt noderīgi arī informācijai par mūsu darba prioritātēm nākotnē ⁽³⁾.

6. Mēs piezīmējam, ka priekšlikums neattiecas uz gadījumiem, kad trauksmi ceļ ES darbinieki par ES iestāžu, biroju un struktūru darbībām. Pašlaik šis jautājums ir aplūkots Civildienesta noteikumos ⁽⁴⁾.

KOMISIJAS VEIKTAIS SAGATAVOŠANAS DARBS

7. Mēs atzīstam, ka 2017. gadā Komisija ir veikusi ievērojamu sagatavošanas darbu. Tā organizēja 12 nedēļas ilgu sabiedrisko apspriešanu, kuras rezultātā saņemtas 5 707 atbildes, kā arī trīs tiešsaistes konsultācijas, kuru adresēts bija ieinteresētās personas, divus darbseminārus ar valstu ekspertiem un vienu darbsemināru ar akadēmiskiem un advokatūras ekspertiem. Tā arī pasūtīja ārēju pētījumu un veica ietekmes novērtējumu ⁽⁵⁾: pēc sākotnēji negatīva atzinuma to apstiprināja Regulējuma kontroles padome ⁽⁶⁾.

8. Savā ietekmes novērtējumā Komisija aplēsa, ka pašreizējais risks, kura cēlonis ir krāpšana un korupcija, ES ir 179–256 miljardi EUR gadā ⁽⁷⁾. Tā lēš, ka priekšlikums piešķirtu 40 % ES darbaspēka tiesības uz trauksmes cēlēju aizsardzību un uzlabotu aizsardzības līmeni gandrīz 20 % darbaspēka. Visbeidzot, tā lēš, ka priekšlikums izmaksātu sabiedriskajam un privātajam sektoram 747,8 miljonus EUR vienreizējās izmaksas un 1 336,6 miljonus EUR katru gadu darbības izmaksas.

ĪPAŠAS PIEZĪMES

Šī iedaļa attiecas tikai uz tiem priekšlikuma pantiem, par kuriem mums ir īpaši komentāri.

1. pants. Materiālā piemērošanas joma

9. Priekšlikumā paredzēts aizsargāt personas, kuras ziņo par pārkāpumiem četrās galvenajās kategorijās:

— pārkāpumi Savienības tiesību aktu darbības jomā noteiktā skaitā jomu ⁽⁸⁾. Attiecīgie tiesību akti ir uzskaitīti pielikumā, kura otrajā daļā ir akti, kuros jau ir iekļauti konkrēti noteikumi par pārkāpumu paziņošanu. 19. un 82. apsvērumā pieļauta iespēja apsvērt, vai ir jāveic grozījumi pielikumā (t. i., tas jāpaplašina) ikreiz, kad tiek pieņemts jauns Savienības tiesību akts, uz kuru var attiekties trauksmes cēlēju aizsardzība,

⁽¹⁾ Par šo jautājumu sk. mūsu 2018. gada 3. septembrī publicēto vispārējā stāvokļa apskatu "ES tiesību aktu īstenošana – Eiropas Komisijas pārraudzības pienākumi saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 17. panta 1. punktu".

⁽²⁾ 250. starptautiskais revīzijas standarts (ISA) (pārskatīts) "Likumu un noteikumu ievērošanas izvērtēšana, veicot finanšu pārskatu revīziju", A17. "Informāciju par tiesību aktu un noteikumu neievērošanu revidents var uzzināt citā veidā nekā veicot 13.–17. punktā paredzētās procedūras (piemēram, kad revidentu par neatbilstību brīdina trauksmes cēlējs)".

⁽³⁾ Par šo gadu, lūdzu, skatīt mūsu darba programmu 2018. gadam.

⁽⁴⁾ Regula Nr. 31 (EEK), 11 (EAEK), ar ko nosaka Eiropas Ekonomikas kopienas un Eiropas Atomenerģijas kopienas Civildienesta noteikumus un Pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtību, ar jaunākajiem grozījumiem (OV 45, 14.6.1962., 1385. lpp.), 22.c pants; sk. arī Eiropas Ombuda izmeklēšanu par šiem noteikumiem, slēgta 27.2.2015. (Lieta OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, 46. lpp.

⁽⁸⁾ Publiskais iepirkums; finanšu pakalpojumi, nelikumīgi iegūto līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana; produktu drošība; transporta drošība; vides aizsardzība; kodoldrošums; pārtikas un barības nekaitīgums, dzīvnieku veselība un labturība; sabiedrības veselība; patērētāju tiesību aizsardzība; privātās dzīves un personas datu aizsardzība un tīkla un informācijas sistēmu drošība.

- konkurences noteikumu pārkāpumi,
- pārkāpumi, kas ietekmē Savienības finansiālās intereses, kā definēts LESD 325. pantā (par krāpšanas apkarošanu), īpaši atsaucoties uz PIF direktīvu ⁽¹⁾ un OLAF regulu ⁽²⁾,
- pārkāpumi iekšējā tirgū attiecībā uz tiesību aktiem, kas ir pretrunā noteikumiem par uzņēmumu ienākuma nodokli, un mehānismiem, kuru nolūks ir iegūt nodokļu atvieglojumus, vēršoties pret piemērojamā uzņēmumu ienākuma nodokļa tiesību akta formulējumu un mērķi.

10. Ņemot vērā, ka daudzi ES tiesību akti jau ietver trauksmes celšanas procedūru elementus, priekšlikumā ir noteikts, ka nozaru tiesību akti (piemēram, tirgus ļaunprātīgas izmantošanas direktīvas noteikumi ⁽³⁾) izmantojami pirmām kārtām. Tomēr priekšlikums būtu jāpiemēro visiem jautājumiem, kas nav reglamentēti nozares tiesību aktā.

Mūsu analīze

11. Mēs atzinīgi vērtējam Komisijas nodomu nodrošināt, lai direktīva aptvertu daudzas Savienības darbības jomas. Tas atbilst Eiropas Padomes ieteikumam ieviest “visaptverošu un saskanīgu” normatīvo regulējumu ⁽⁴⁾.

12. Tomēr, pilnībā atzīstot vajadzību ievērot pilnvaru sadalījumu starp Savienību un tās dalībvalstīm un atzīstot direktīvai kā juridiskam instrumentam piemērotus ierobežojumus, mēs esam noraizējušies par materiālās piemērošanas jomas sarežģītību un tās iespējamo praktisko ietekmi uz trauksmes cēlēju efektīvu aizsardzību. Pievienotajā Paziņojumā Komisija īpaši mudina dalībvalstis izskatīt iespēju par direktīvas darbības jomas paplašināšanu, attiecinot to uz citām jomām un nodrošinot visaptverošu un saskanīgu sistēmu valsts līmenī ⁽⁵⁾. Ja valsts tiesību aktos nav šādas brīvprātīgas darbības jomas paplašināšanas, tiešajiem lietotājiem var būt jāsašķiras ar sarežģītu novērtējumu veikšanu, kur vajadzīgas ekspertu zināšanas, kuras tiem ne vienmēr var būt pieejamas. Potenciālajiem trauksmes cēļiem būtu nepieciešams saprast, vai pārkāpums, par kuru viņi gatavojas ziņot, attiecas uz kādu no pielikumā uzskaitītajiem tiesību aktiem (kas pa šo laiku var būt grozīts un konsolidēts), lai viņi varētu saņemt direktīvas un to transponējošo valsts tiesību aktu paredzēto aizsardzību. Šī sarežģītība var samazinātu juridisko noteiktību attiecībā uz potenciālajiem trauksmes cēļiem un tādējādi atturēt viņus no ziņošanas par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem.

13. Uzskatām, ka jomas sarežģītību daļēji mazina priekšlikuma dažādie noteikumi, kas paredzēti, lai palīdzētu potenciālajiem trauksmes cēļiem ar skaidru un viegli pieejamu informāciju, padomu un palīdzību ⁽⁶⁾, un tas, ka ir pietiekami, ja ir pamatots iemesls uzskatīt, ka uz paziņoto informāciju attiecas šīs direktīvas darbības joma ⁽⁷⁾.

14. Mēs atzinīgi vērtējam Komisijas nodomu aptvert visus pārkāpumus, kas apdraud ES finanšu intereses, kā definēts LESD 325. pantā, kas jāskata kā “būtiska joma, kurā jāstiprina Savienības tiesību aktu izpilde” ⁽⁸⁾. PIF direktīvā “Savienības finanšu intereses” ir definētas kā “visi ieņēmumi, izdevumi un aktīvi, uz kuriem attiecas vai kuru izcelsmes avots vai pamats ir: i) Savienības budžets; ii) ar Līgumiem izveidoto Savienības iestāžu, biroju, struktūru un aģentūru budžeti vai budžeti to tiešā vai netiešā pārvaldībā un uzraudzībā” ⁽⁹⁾. Tas ietver, piemēram, visus ES fondus, PVN un muitas nodokļus, taču izslēdz instrumentus, kas nav izveidoti ar Savienības tiesību aktiem un neietver ES ieņēmumus vai izdevumus, piemēram, Eiropas Stabilizācijas mehānismu.

2. pants. Darbības joma attiecībā uz personām

15. Priekšlikums attiecas uz ziņojošām personām, kas strādā privātajā vai sabiedriskajā sektorā un informāciju par pārkāpumiem ir ieguvušas ar darbu saistītā kontekstā, tostarp uz brīvprātīgajiem, neatalgotiem praktikantiem un personām, kuru darba attiecības vēl nav sākušās.

⁽¹⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes 2017. gada 5. jūlija Direktīva (ES) 2017/1371 par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības (OV L 198, 28.7.2017., 29. lpp.).

⁽²⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 11. septembra Regula (ES, Euratom) Nr. 883/2013 par izmeklēšanu, ko veic Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (OLAF), un ar ko atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1073/1999 un Padomes Regulu (Euratom) Nr. 1074/1999 (OV L 248, 18.9.2013., 1. lpp.).

⁽³⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 16. aprīļa Direktīva 2014/57/ES par kriminālsodiem par tirgus ļaunprātīgu izmantošanu (OV L 173, 12.6.2014., 179. lpp.).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014) 7, 7. punkts.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, 12. lpp.

⁽⁶⁾ Uz juridiskām personām privātajā un sabiedriskajā sektorā attiecas 5. panta 1. punkta e) apakšpunkts, 10. pants attiecas uz kompetentajām iestādēm, un 15. panta 2. un 3. punkts attiecas uz dalībvalstīm.

⁽⁷⁾ 13. panta 1. punkts.

⁽⁸⁾ 16. apsvērums.

⁽⁹⁾ Direktīva (ES) 2017/1371, 2. panta 1. punkta a) apakšpunkts.

Mūsu analīze

16. Mēs atzinīgi vērtējam šā noteikuma mērogu, īpaši faktu, ka tajā ņemti vērā pārkāpumi, kas apdraud ES finanšu intereses sarežģītos projektos, kuri ietver dažādus dalībniekus (darbuzņēmējus, apakšuzņēmējus, konsultantus, brīvprātīgos u. c.), no kuriem jebkurš var būt trauksmes cēlējs.

4. pants. Pienākums ieviest iekšējos ziņošanas kanālus un ziņojumu saņemšanas un to pēckontroles procedūras

17. Priekšlikumā prasīts, lai dalībvalstis nodrošinātu, ka juridiskās struktūras, kas darbojas privātajā un sabiedriskajā sektorā, izveido iekšējos kanālus, kā arī ziņošanas procedūras. Šādi kanāli un procedūras sniedz struktūras darbiniekiem iespēju ziņot, un tie var sniegt iespēju ziņot arī citām kategorijām, proti, akcionāriem, darbuzņēmējiem vai praktiķiem.

18. Privātā sektora juridiskās struktūras, kurās ir mazāk nekā 50 darbinieku vai kuru apgrozījums vai bilance kopumā nesasniedz 10 miljonus EUR, būtu jāizslēdz, izņemot struktūras, kuras darbojas noteiktās sensitīvās jomās.

19. Sabiedriskā sektora juridiskās struktūras ir definētas kā valsts pārvaldes iestādes un reģionālās pārvaldes iestādes, pašvaldības ar vairāk nekā 10 000 iedzīvotāju un citas struktūras, kas ir publisko tiesību subjekti.

Mūsu analīze

20. Mēs saprotam Komisijas vēlmi atbrīvot noteiktas privātā un sabiedriskā sektora struktūras no pienākuma izveidot iekšējos ziņošanas kanālus, kuriem, kā teikts Komisijas veiktajā ietekmes novērtējumā, ir finansiālas un administratīvas izmaksas. Skaidrs arī, ka šis atbrīvojums neatturētu trauksmes cēlējus no ārēju kanālu izmantošanas.

21. Tomēr mēs uzskatām, ka atsevišķu pašvaldību atbrīvošana no pienākuma izveidot iekšējos ziņošanas kanālus varētu ievērojami samazināt trauksmes cēlējiem piešķirto aizsardzību, jo pašvaldību vidējais lielums Eiropas Savienībā ir 5 887 iedzīvotāji, un situācija dažādās dalībvalstīs ļoti atšķiras⁽¹⁾. Mēs saprotam, ka ierosinātā robežvērtība vairākās dalībvalstīs (Beļģijā, Francijā, Spānijā) jau tiek izmantota, lai noteiktu mazākas pašvaldības. Taču mēs uzskatām, ka Komisijai ir jāpamato šādas robežvērtības izvēle Parlamentam un Padomei, paskaidrojot, cik lielā mērā tā atspoguļo strādājošo skaita un apgrozījuma ierobežojumus, kuri būtu izmantojami, lai atbrīvotu privātā sektora struktūras.

5. pants. Iekšējās ziņošanas un ziņojumu pēckontroles procedūras

22. Priekšlikumā izvērsti aprakstītas iekšējās ziņošanas procedūras, it īpaši konfidenciālu kanālu izveide un par trauksmes celšanas ziņojumu pēckontroli atbildīgās personas vai struktūrvienības iecelšana. Tajā arī noteikts saprātīgs termiņš – atbilde trauksmes cēlējiem jāsniedz ne vēlāk kā trīs mēnešu laikā.

Mūsu analīze

23. Starp detalizētajiem pienākumiem attiecībā uz iekšējo ziņošanu ir pienākums sniegt “saprotamu un viegli pieejamu informāciju” par procedūrām un ziņošanu, un tas ir vēlams. Tomēr mēs uzskatām, ka šie noteikumi pienācīgi neparedz darbinieku informēšanu vai apmācību. Mēs gribētu uzstāt, cik ļoti svarīgi gan sabiedriskajā, gan privātajā sektorā ir veicināt pozitīvu un uzticēšanās pilnu vidi, kurā trauksmes celšana ir pieņemama korporatīvās kultūras daļa⁽²⁾.

13. pants. Ziņojošo personu aizsardzības nosacījumi

24. Šajā pantā izklāstīti nosacījumi, kas jāievēro ziņojošajām personām, lai tās būtu tiesīgas uz direktīvā paredzēto aizsardzību. Neatkarīgi no izmantotā ziņošanas kanāla (iekšējs, ārējs vai publisks) ziņotājiem ir jābūt pamatotam iemeslam uzskatīt, ka ziņošanas brīdī paziņotā informācija bijusi patiesa un ka uz šo informāciju attiecas šīs direktīvas darbības joma.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition* (ESAO, Pašvaldības ESAO valstīs, Pamatdati, 2018. gada izdevums), 5.–6. lpp.

⁽²⁾ Sk. UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152, Session 2013–14, 18 March 2014* (AK augstākā revīzijas iestāde, Trauksmes celšanas politikas īstenošana, valsts kontroliera un galvenā revidenta ziņojums, HC 1152, 2013.–2014. gada sesija, 2014. gada 18. marts); Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing, January 2014* (Zvērinātu iekšējo revidentu institūts, Trauksmes celšana un korporatīvā pārvaldība, iekšējās revīzijas loma trauksmes celšanā, 2014. gada janvāris).

25. Lai varētu saņemt trauksmes cēlēju aizsardzību, personai, kas ziņošanai izmanto *ārējus kanālus* (t. i., ārpus sava uzņēmuma/biroja ziņo valsts kompetentajai iestādei), ir jāatbilst vienam no turpmāk minētajiem nosacījumiem:

- persona vispirms ziņoja iekšēji, bet uz ziņojumu netika atbilstoši reaģēts “saprātīgā termiņā” (nepārsniedzot trīs mēnešus), vai
- ziņojošai personai iekšējie ziņošanas kanāli nebija pieejami vai nav pamatoti uzskatīt, ka ziņojošā persona varēja zināt par šādu kanālu pieejamību, vai
- iekšējo ziņošanas kanālu lietošana ziņojošajai personai nebija obligāta (piemēram, uzņēmējiem, neatalgotiem praktiķiem), vai,
- ņemot vērā ziņojuma priekšmetu, nav pamatoti gaidīt, ka ziņojošā persona būtu izmantojusi iekšējos ziņošanas kanālus, vai
- personai bija pamatots iemesls uzskatīt, ka iekšējo ziņošanas kanālu lietošana varētu apdraudēt kompetento iestāžu veikto izmeklēšanas darbību efektivitāti, vai
- saskaņā ar Savienības tiesībām personai bija tiesības ziņot, izmantojot ārējos ziņošanas kanālus.

26. Persona, kura *publiski* atklāj informāciju, ir tiesīga saņemt šajā direktīvā paredzēto aizsardzību, ja:

- persona vispirms ziņojusi iekšēji un/vai ārēji saskaņā ar šo direktīvu vai
- nav pamatoti gaidīt, ka persona varētu lietot iekšējos un/vai ārējos ziņošanas kanālus nenovēršama vai nepārprotama sabiedrības interešu apdraudējuma vai lietas īpašo apstākļu dēļ, vai gadījumos, kad pastāv nenovēršama kaitējuma risks.

Mūsu analīze

27. Mēs uzskatām, ka izšķirošajam faktoram ir jābūt tam, ka uzzināt trauksmes celšanas rezultātā atklāto informāciju ir sabiedrības interesēs. Tādējādi dalībvalstis būtu jāattur no tādu pasākumu ieviešanas, kas izslēdz aizsardzību atkarībā no trauksmes cēlēja subjektīvajiem nodomiem vai īpašiem motīviem.

28. Mēs uzskatām, ka vispārējs noteikums, kas prasa vispirms vērsties pie iekšējiem kanāliem, principā ir pareizs un veicina trauksmes celšanas kultūras pieņemšanu. Tomēr mēs vēlētos atzīmēt, ka tik plaši aprakstīti izņēmumi no šā noteikuma prasītu padziļinātu (administratīvu un tiesas) interpretāciju, lai izvairītos no neskaidrības, kas potenciālajiem trauksmes cēlējiem varētu rasties. Turklāt jāgādā, lai nodrošinātu, ka ierosinātā kaskādes sistēma saistībā ar termiņu summēšanos neradītu šķēršļus pārkāpuma novēršanai, jo tas apdraudētu šīs direktīvas mērķi.

29. Visbeidzot, kaut arī saistībā ar ES institucionālo izveidi abas situācijas nav tieši salīdzināmas, mēs atzīmējam, ka pašreizējā pieeja Civildienesta noteikumos attiecībā uz ES ierēdņu celtu trauksmi atšķiras no noteikumiem, kurus Komisija ierosina šajā direktīvā. Saskaņā ar Civildienesta noteikumiem ES ierēdņi bez izņēmumiem var saņemt trauksmes cēlēju aizsardzību, ja tieši vērsas OLAF, vispirms neizmantojot visas iekšējo kanālu piedāvātās iespējas ⁽¹⁾.

30. Attiecībā uz izņēmumiem, kas ļauj apiet iekšējos ziņošanas kanālus, mēs sagaidītu, ka 13. panta 2. punktā šāda iespēja ir paredzēta tiem trauksmes cēlējiem, kuriem ir pamatots iemesls uzskatīt, ka iekšēja ziņošana apdraudētu viņu personisko drošību vai likumīgās intereses.

31. Eiropas Revīzijas palāta regulāri saņem spontānus ziņojumus no trešām personām, kam radušās aizdomas par krāpšanu (2017. gadā tika saņemti 29 šādi ziņojumi), starp tiem ir gadījumi, kuri varētu atbilst priekšlikuma materiālajai piemērošanas jomai un darbības jomai attiecībā uz personām. Pēc pārbaudes mēs visus attiecīgos gadījumus pārsūtām OLAF ⁽²⁾. Mēs atzinīgi vērtējam to, ka priekšlikums ⁽³⁾ garantē šiem trauksmes cēlējiem tādu pašu aizsardzību, kāda būtu, ja viņi būtu ziņojuši savu dalībvalstu kompetentajām iestādēm.

32. Visbeidzot, mēs uzskatām, ka personām, kuras ir ziņojušas anonīmi, nebūtu jāliedz trauksmes cēlēju aizsardzība, ja to identitāte vēlāk atklājas. Tas būtu saskaņā ar Savienības pamudinājumu anonīmi ziņot OLAF *inter alia* no kādas

⁽¹⁾ Grozītie Civildienesta noteikumi, 22.a panta 1. punkts.

⁽²⁾ Eiropas Revīzijas palātas Lēmums 43–2017 par sadarbību starp Eiropas Revīzijas palātu (ERP) un Eiropas Biroju krāpšanas apkarošanai (OLAF) gadījumos, kad ERP revīzijas darbā vai trešo personu brīvprātīgu ziņojumu rezultātā rodas aizdomas par krāpšanu.

⁽³⁾ 13. panta 3. punkts.

dalībvalsts ⁽¹⁾ un ar Komisijas politiku konkurences tiesību jomā ⁽²⁾. Saistībā ar mūsu darbu pie šā atzinuma Komisija apstiprināja mums, ka aizsardzība patiešām būtu jāpaplašina arī attiecībā uz anonīmiem trauksmes cēlējiem, kuru identitāte vēlāk atklājas.

15. pants. Pasākumi ziņojošo personu aizsardzībai pret represijām

33. Priekšlikumā prasīts, lai dalībvalstis veic visus pasākumus, kas nepieciešami, lai nodrošinātu aizsardzību pret represijām. Tajā uzskaitīti septiņi pasākumi:

- prasības par informācijas pieejamību sabiedrībai,
- kompetento iestāžu palīdzība,
- netiek uzskatīts, ka trauksmes cēlētājs ir pārkāpis kādu informācijas izpaušanas ierobežojumu, ko tam piemēro līgums vai cits noteikums (piemēram, līgumā iekļauta konfidencialitātes klauzula),
- apgrieztais pierādīšanas pienākums tiesas procesos par ziņojošai personai nodarīto kaitējumu (piemēram, *darba devējam* jāpierāda, ka tas neīsteno represijas par trauksmes celšanu, bet ir rīkojies tikai pienācīgi pamatotu iemeslu dēļ),
- piekļuve atbilstošiem korigējošiem pasākumiem aizsardzībai pret represijām, tostarp pagaidu tiesiskajai aizsardzībai,
- atbrīvojumi no pasākumiem, procedūrām un tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, kas paredzēti Komerccioslāpumu direktīvā ⁽³⁾, un iespēja atsaukties uz trauksmes celšanu, lai pieprasītu tiesvedības noraidīšanu,
- juridiskā palīdzība un juridisks vai finansiāls atbalsts.

Mūsu analīze

34. Kopumā mēs piekrītam Komisijai un atzinīgi vērtējam direktīvas priekšlikumu. Mēs īpaši atzinīgi vērtējam plašo piemēru sarakstu ar pasākumiem, kas vērsti pret represijām, tomēr tas neliedz darba devējiem veikt pienācīgi pamatotus ar nodarbinātību saistītus lēmumus arī pret trauksmes cēlējiem. Mēs gribētu īpaši uzsvērt, cik ļoti svarīgi gan sabiedriskajā, gan privātajā sektorā ir veicināt pozitīvu vidi, kurā trauksmes celšana ir pieņemama korporatīvās kultūras daļa. Mēs arī norādām uz to, ka direktīvā nekas nav teikts par laika ierobežojumiem tādā nozīmē, ka dalībvalstis nevar ieviest vai paturēt spēkā šādus ierobežojumus trauksmes cēlēju aizsardzībai.

21. pants. Ziņošana, novērtēšana un pārskatīšana

35. Dalībvalstis sniedz Komisijai visu attiecīgo informāciju par šīs direktīvas īstenošanu un piemērošanu. Pēc tam priekšlikumā ir paredzēta divpakāpju pieeja. Līdz 2023. gada 15. maijam (t. i., divus gadus pēc transponēšanas perioda beigām 2021. gada 15. maijā) Komisija iesniedz ziņojumu Parlamentam un Padomei par šīs direktīvas īstenošanu un piemērošanu.

36. Dalībvalstīm arī būtu jāprasa, lai tās katru gadu nosūta Komisijai noteiktus statistikas datus, ja attiecīgajā dalībvalstī tie ir pieejami centrālā līmenī. Attiecīgie statistikas dati attiecas uz kompetento iestāžu saņemto ziņojumu skaitu, izmeklēšanu skaitu un to galīgo iznākumu un rezultātā sāktu tiesvedību, aplēsto finansiālo zaudējumu un atgūtajām summām. Savā paskaidrojuma rakstā Komisija paziņo, ka šie dati papildinās pašreizējos OLAF ziņojumus un var tikt papildināti ar Eiropas Prokuratūras un Eiropas Ombuda gada ziņojumiem.

37. Līdz 2027. gada 15. maijam, ņemot vērā šos statistikas datus, Komisijai būtu jāiesniedz Parlamentam un Padomei vēl viens ziņojums, kurā novērtēta to valsts tiesību aktu ietekme, kuros transponēta šī direktīva. Turklāt ziņojumā būtu jānovērtē vajadzība pēc jebkādiem grozījumiem, lai paplašinātu šīs direktīvas materiālo piemērošanas jomu.

⁽¹⁾ Regula (ES, Euratom) Nr. 883/2013, 5. panta (Izmeklēšanas sākšana) 1. punkts: "Ģenerāldirektors var sākt izmeklēšanu, ja pastāv pietiekami nopietnas aizdomas, kuru pamatā var būt arī trešās personas sniegta informācija vai *anonīma* informācija, ka ir notikusi krāpšana, korupcija vai jebkāda cita nelikumīga darbība, kas ietekmē Savienības finanšu intereses." (Izcēlums pievienots.)

⁽²⁾ Komisijas paziņojums par atbrīvojumu no sodanaudas un sodanaudas samazināšanu kartelju gadījumos (OV C 298, 8.12.2006., 17. lpp.).

⁽³⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 8. jūnija Direktīva (ES) 2016/943 par zinātniskās un darījumdarbības neizpaužamas informācijas (komercnoslēpumu) aizsardzību pret nelikumīgu iegūšanu, izmantošanu un izpaušanu (OV L 157, 15.6.2016., 1. lpp.).

Mūsu analīze

38. Mēs uzskatām, ka pārredzamību un ierosināto ziņošanas prasību apjomu ir iespējams uzlabot. Mēs uzskatām, ka atsevišķām dalībvalstīm (tām, kurām centralizēta statistika vēl nav pieejama) dotā iespēja izvēlēties, vai sūtīt statistikas datus, un tas, ka šie dati nav jāsniedz sadalījumā pa politikas jomām, varētu samazināt šā noteikuma efektivitāti. Turklāt vajadzēs gaidīt sešus gadus kopš transponēšanas termiņa un astoņus gadus kopš direktīvas stāšanās spēkā, lai tiktu publicēti šajos statistikas datos ietvertā informācija. Šis periods ir nesamērīgi ilgs un ir pretrunā ar 21. panta 2. punktā noteikto pienākumu, kas prasa, lai dalībvalstis sniedz Komisijai visu būtisko informāciju, kas attiecas uz šīs direktīvas īstenošanu un piemērošanu.

39. Mēs piezīmējam, ka precedents šādai iespējai izvēlēties ziņot vai neziņot dalībvalstīm jau ir bijis, proti, PIF direktīvā ⁽¹⁾. Taču mēs neuzskatām, ka šī konsekvence pati par sevi ir iemesls, lai turpinātu piemērot tik nepilnīgus ziņošanas noteikumus. Mēs atzīstam, ka plašākiem pienākumiem būs sekas izmaksu jomā, tomēr vēršam Parlamenta un Padomes uzmanību uz to, ka statistikas datu pieejamībai var būt izšķiroša nozīme vēlākā posmā, kad vajadzēs izmērīt, kas ir sasniegts ar daudz lielākiem finansiāliem un administratīviem ieguldījumiem, kuri dalībvalstīm un valsts un privātajām struktūrām būtu jāveic, īstenojot direktīvu. Savā sagatavošanās darbā Komisija spēja ņemt vērā atziņas, kas gūtas saistībā ar dažādām jurisdikcijām visā pasaulē; daļēji tas bija iespējams tāpēc, ka no šīm jurisdikcijām bija pieejami dati par trauksmes celšanas procedūru īstenošanu. Vajadzības gadījumā Komisija varētu izskatīt dažādas iespējas, kā sniegt ES finansējumu, lai palīdzētu dalībvalstīm vākt datus.

40. Mēs uzskatām, ka statistikai par trauksmes celšanu dalībvalstīs ir jānodrošina pēc iespējas augstāka kvalitāte, it īpaši tai jābūt pieejamai sadalījumā pa dalībvalstīm, tiesību aktiem un darbības jomām un jāiekļauj civillietu un krimināllietu galīgie iznākumi. Mēs esam vienprātis ar Apvienotās Karalistes augstāko revīzijas iestādi, ka publicēt visaptverošus statistikas datus par trauksmes celšanas izmeklēšanu, ietverot tās iznākumu, ir veids, kā palielināt strādājošo ticību trauksmes celšanas procedūrām, jo tas viņiem ļauj redzēt, ka ziņojumi tiek uztverti nopietni ⁽²⁾.

Šo atzinumu 2018. gada 26. septembra sēdē Luksemburgā pieņēma V apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Lazaros S. LAZAROU*.

*Revīzijas palātas vārdā –
priekšsēdētājs
Klaus-Heiner LEHNE*

⁽¹⁾ Direktīva (ES) 2017/1371, 18. panta 2. punkts.

⁽²⁾ Sk. UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 1152, Session 2013–14, 18 March 2014 (AK augstākā revīzijas iestāde, Trauksmes celšanas politikas īstenošana, valsts kontroliera un galvenā revidenta ziņojums, HC 1152, 2013.–2014. gada sesija, 2014. gada 18. marts), 4.18. punkts.