EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2024 07 03
COM(2024) 269 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos įgyvendinimo ir taikymo

1. ĮVADAS

1.1. Pagrindiniai faktai

Direktyva (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos[1] (toliau – Direktyva) yra esminė Sąjungos teisės priemonė. Joje nustatyti minimalūs ES lygmens standartai, kuriais siekiama užtikrinti aukšto lygio subalansuotą ir veiksmingą asmenų, pranešančių informaciją apie ES teisės pažeidimus pagrindinėse politikos srityse[2], kuriose šie pažeidimai gali pakenkti viešajam interesui, apsaugą[3]. Asmenys, kurie sužino šią informaciją vykdydami su savo darbu susijusią veiklą ir ją praneša, (pranešėjai), papildo nacionalines ir ES vykdymo užtikrinimo sistemas. Tai padeda užkirsti kelią ES teisės pažeidimams ir juos šalinti. Užtikrinti pranešėjams patikimą apsaugą nuo atsakomųjų veiksmų itin svarbu, siekiant skatinti pranešimų teikimą ir didinti ES teisės veiksmingumą. Taikyti pranešėjams šią apsaugą taip pat labai svarbu siekiant apsaugoti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnyje įtvirtintą jų saviraiškos laisvę.

Direktyvoje iš valstybių narių reikalaujama užtikrinti, kad i) pranešėjai turėtų veiksmingus kanalus, per kuriuos galėtų konfidencialiai pranešti apie ES taisyklių pažeidimus tiek viduje (organizacijoje), tiek išorėje (kompetentingai institucijai), ii) organizacijos ir kompetentingos institucijos pranešėjų pateiktus pranešimus tinkamai ištirtų ir imtųsi dėl jų tinkamų veiksmų ir iii) informatoriai būtų apsaugoti nuo atsakomųjų veiksmų.

1.2. Ataskaitos tikslas ir aprėptis

Pagal Direktyvos 26 straipsnio 1 dalį valstybės narės Direktyvą į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2021 m. gruodžio 17 d. Direktyvos 27 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktų ataskaitą dėl jos įgyvendinimo ir taikymo.

Apskritai pažymėtina, kad perkelti Direktyvą į nacionalinę teisę valstybėse narėse buvo labai vėluojama (žr. toliau). Atsižvelgiant į tai, kad Direktyva taikyta trumpai ir kad šios ataskaitos paskelbimo metu nebuvo reikšmingos susijusios informacijos, Direktyvos taikymas ataskaitoje nenagrinėjamas.

Ši ataskaita grindžiama nacionalinėmis Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemonėmis, apie kurias valstybės narės pranešė Komisijai, ir Teisingumo ir vartotojų reikalų generalinio direktorato užsakytu išorės moksliniu tyrimu. Joje vertinamos priemonės, apie kurias pranešė tos valstybės narės, kurios pareiškė užbaigusios perkėlimą į nacionalinę teisę iki 2023 m. gruodžio 17 d.

Ataskaitoje vertinama nacionalinių priemonių atitiktis Direktyvai, t. y. ar Direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę perkeltos iki galo ir tinkamai, ir atkreipiamas dėmesys į

[1] OL L 305, 2019 11 26, p. 17.
[2] Iš jų būtų galima paminėti, pvz., taisyklių dėl viešųjų pirkimų, finansinių paslaugų, kovos su pinigų plovimu, transporto saugos ir aplinkos apsaugos pažeidimus, taisyklių dėl visuomenės sveikatos, vartotojų ir duomenų apsaugos pažeidimus ir poveikį Sąjungos finansiniams interesams darančius arba su vidaus rinka susijusius pažeidimus.
[3] Žr. 2024 m. balandžio 25 d. sprendimo byloje C-147/23, Komisija / Lenkija, ECLI:EU:C:2024:346, 73 punktą.

pagrindinius nustatytus trūkumus. Joje daugiausia dėmesio skiriama pagrindinėms Direktyvos nuostatoms, suskirstytoms į šiuos skirsnius: materialinė ar subjektinė taikymo sritis, apsaugos sąlygos, pranešimų teikimo kanalai ir procedūros bei apsaugos ir paramos priemonės.

2. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PADĖTIS

Iki Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino (2021 m. gruodžio 17 d.) visiško perkėlimo į nacionalinę teisę priemones buvo priėmusios ir apie jas buvo pranešusios tik trys valstybės narės[4]. Aštuonios valstybės narės[5] apie visišką perkėlimą į nacionalinę teisę pranešė 2022 m., o trylika valstybių narių[6] – 2023 m.

Siekdama užtikrinti Direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę, 2022 m. sausio mėn. Komisija pradėjo pažeidimų tyrimo procedūras prieš 24 valstybes nares dėl neperkėlimo į nacionalinę teisę ir nepranešimo apie visiško perkėlimo į nacionalinę teisę priemones[7]. 2023 m. kovo mėn. Komisija Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – Teisingumo Teismas) perdavė šešių valstybių narių[8] bylas dėl to, kad jos neperkėlė Direktyvos į nacionalinę teisę ir nepranešė apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, ir paprašė Teisingumo Teismo skirti finansines sankcijas[9]. Vienoje iš šių bylų Teisingumo Teismas sprendimą jau yra priėmęs[10]. Šios ataskaitos paskelbimo dieną, be penkių Teisingumo Teisme dar nagrinėjamų bylų, vyksta pažeidimų tyrimo procedūros dėl šešių valstybių narių[11].

Konkrečiai dėl privačiųjų juridinių subjektų, kuriuose dirba 50–249 darbuotojai, pareigos įdiegti vidaus pranešimų teikimo kanalus Direktyvoje nustatytas antras perkėlimo į nacionalinę teisę terminas, kuris pasibaigė 2023 m. gruodžio 17 d. 2024 m. sausio mėn. Komisija išsiuntė oficialius pranešimus dviem valstybėms narėms[12], kurios šios pareigos į nacionalinę teisę neperkėlė iki šio termino.

3. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PRIEMONIŲ VERTINIMAS

3.1 Materialinė taikymo sritis ir taikymas asmenims

3.1.1 Materialinė taikymo sritis

5 straipsnio 1 ir 2 punktuose nustatyta, apie kokio pobūdžio pažeidimus gali būti pranešama. **2 straipsnyje** nustatyta materialinė Direktyvos taikymo sritis. **3 straipsnyje** nustatytas Direktyvos ryšys su i) konkrečiomis kituose ES teisės aktuose nustatytomis taisyklėmis dėl pranešimų apie pažeidimus teikimo ir ii) ES arba nacionalinėmis nuostatomis

[4] Malta, Portugalija ir Švedija.
[5] Airija, Danija, Kipras, Kroatija, Latvija, Lietuva, Prancūzija ir Rumunija.
[6] Austrija, Bulgarija, Čekija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Slovakija, Slovėnija, Suomija, Vengrija ir Vokietija.
[7] Visos valstybės narės, išskyrus Maltą, Portugaliją ir Švediją.
[8] Čekija, Estija, Lenkija, Liuksemburgas, Vengrija ir Vokietija.
[9] Pagal SESV 258 straipsnį ir 260 straipsnio 3 dalį.
[10] Pirmiau nurodytas sprendimas byloje C-147/23.
[11] Austrija, Belgija, Graikija, Lietuva, Nyderlandai ir Slovakija.
[12] Estijai ir Lenkijai.

dėl konkretaus pobūdžio informacijos apsaugos ir baudžiamojo proceso. Šiose nuostatose nustatytas į Direktyvos taikymo sritį patenkančių pranešimų ir viešo informacijos atskleidimo dalykas. Tinkamai perkelti jas į nacionalinę teisę labai svarbu, siekiant užtikrinti, kad Direktyva būtų galima veiksmingai įgyvendinti jos tikslą sustiprinti ES teisės aktų vykdymo užtikrinimą pagrindinėse politikos srityse.

Kelios valstybės narės **5 straipsnio 1 punkte** pateiktą pažeidimų apibrėžtį į nacionalinę teisę perkėlė siaurąja prasme. Konkrečiai jos neįtraukė pažeidimų, kuriais prieštaraujama į materialinę taikymo sritį patenkančių taisyklių objektui arba tikslui (t. y. piktnaudžiavimo teise atvejų). Neįtrauktas pranešimas apie tokius atvejus, ypač pelno mokesčio teisės srityje. Be to, kelios valstybės į nacionalinę teisę neperkėlė tokių pagrindinių **5 straipsnio 2 punkte** pateiktos sąvokos *informacija apie pažeidimus* apibrėžties elementų kaip *pagrįsti įtarimai*, pažeidimai, kurie, labai *tikėtina, kad bus padaryti*, arba *mėginimai nuslėpti* pažeidimus, ir taip susiaurino informacijos, apie kurią galima pranešti, apimtį.

Valstybėse narėse skiriasi teisinis metodas, taikytas perkeliant į nacionalinę teisę i) **2 straipsnyje** nustatytas politikos sritis ir ii) Direktyvos **priede** nustatytus ES aktus. Dauguma valstybių narių į 2 straipsnyje nurodytas sritis, įskaitant priede nurodytus aktus, perkėlimo teisės aktuose atsižvelgė aiškiai atkartodamos šiuos aktus arba pateikdamos kryžmines nuorodas į priedą. Vis dėlto kelios valstybės narės priede nurodytų teisės aktų, įskaitant po Direktyvos įsigaliojimo priimtus teisės aktus, į materialinę taikymo sritį neįtraukė[13].

Kai kurios valstybės narės į nacionalinę teisę netinkamai perkėlė materialinę taikymo sritį, nes, užuot savo įstatymuose išvardijusios 2 straipsnyje nustatytas sritis, tik pateikė kryžmines nuorodas į visą Direktyvą, todėl neužtikrino pakankamo teisinio tikrumo. Vienoje valstybėje narėje materialinė taikymo sritis apima pranešimus apie pažeidimus Direktyvos srityse, jei jie teikiami siekiant apsaugoti viešąjį interesą.

Maždaug pusė valstybių narių netinkamai perkėlė 2 straipsnį Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 325 straipsnyje nurodytų finansiniams Sąjungos interesams kenkiančių pažeidimų arba SESV 26 straipsnio 2 dalyje nurodytų su vidaus rinka susijusių pažeidimų atžvilgiu, nes neįtraukė aiškios nuorodos į šiose srityse taikomas ES taisykles.

Didžioji dauguma valstybių narių savo perkėlimo teisės aktų taikymo sritį išplėtė, įtraukdamos į ją sritis arba aktus, nepatenkančius į Direktyvos taikymo sritį[14]. Kelios valstybės narės į materialinę taikymo sritį įtraukė visus ES teisės pažeidimus. Kelios valstybės narės išplėtė taikymo sritį, įtraukdamos į ją nacionalinių taisyklių, kuriomis nėra

[13] Nuo Direktyvos įsigaliojimo į jos priedą buvo įtraukti keturi aktai: Reglamentas (ES) 2020/1503 dėl Europos sutelktinio finansavimo paslaugų teikėjų, Reglamentas (ES) 2022/1925 dėl Skaitmeninių rinkų akto, Reglamentas (ES) 2023/1114 dėl kriptoturto rinkų, Reglamentas (ES) 2024/573 dėl fluorintų šiltnamio efektą sukeliančių dujų, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2019/1937 ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 517/2014.

[14] Komisija nuolat ragino valstybes nares, perkeliant Direktyvą į nacionalinę teisę, apsvarstyti galimybę išplėsti jos taikymo sritį, įtraukiant į ją kitų sričių, ir apskritai užtikrinti visa apimančią ir nuoseklią nacionalinio lygmens sistemą. Žr. 2018 m. balandžio 23 d. Komisijos komunikatą *Pareiškėjų apsaugos stiprinimas ES lygmeniu*, COM(2018) 214 *final*.

įgyvendinama ES teisė, bet kurios priklauso Direktyvoje nurodytoms sritims, pažeidimus. Apie pusę valstybių narių išplėtė taikymo sritį, įtraukdamos į ją daugiau konkrečių nacionalinės teisės sričių, pvz., korupcijos nusikalstamas veikas arba (sunkius) nusikaltimus ir (arba) administracinius nusižengimus. Kelios valstybės narės išplėtė savo perkėlimo teisės aktų taikymo sritį, įtraukdamos į ją konkrečias sritis, pvz., darbo teisę arba profesinę sveikatą ir saugą. Kelios valstybės narės įtraukė visus (sunkius) viešajam interesui galinčius pakenkti nacionalinės teisės pažeidimus.

Pagal **3 straipsnio 2 dalį** Direktyva negali daryti poveikio valstybių narių atsakomybei užtikrinti nacionalinį saugumą arba įgaliojimams apsaugoti esminius savo saugumo interesus. Komisija pabrėžia, kad valstybės narės turėtų rasti tinkamą i) Direktyvos tikslo, t. y. veiksmingo į jos taikymo sritį patenkančių taisyklių (įskaitant taisykles, kuriomis reglamentuojamos mišriosios gynybos arba saugumo aspektus apimančios viešųjų pirkimų sutartys) laikymosi ir ii) nacionalinio saugumo apsaugos pusiausvyrą. Komisija taip pat pabrėžia, kad **3 straipsnio 3 dalies a punkte** iš valstybių narių reikalaujama rasti tinkamą i) Direktyvos tikslo ir ii) įslaptintos informacijos apsaugos nuo neteisėtos prieigos pusiausvyrą.

Neatitikties problemų nustatyta maždaug pusėje valstybių narių. Kai kurios valstybės narės į perkėlimo teisės aktų taikymo sritį visiškai neįtraukia su nacionaliniu saugumu susijusios informacijos ir (arba) įslaptintos informacijos, net jei ji susijusi su politikos sritimis, patenkančiomis į Direktyvos taikymo sritį. Kai kada neaišku, ar pranešimai apie viešųjų pirkimų taisyklių, susijusių su gynybos arba saugumo aspektais, pažeidimus, kurie patenka į atitinkamų ES teisės aktų taikymo sritį, patenka į perkėlimo teisės aktų taikymo sritį. Kelios valstybės narės, remdamosi 3 straipsnio 2 dalimi, į perkėlimo teisės aktų taikymo sritį neįtraukia ištisų asmenų kategorijų, pvz., gynybos, karinio arba slaptųjų tarnybų personalo.

Pranešimų, kuriems taikoma teisininko ir mediko profesinė paslaptis ir teisminių svarstymų slaptumas, apsaugos išimtis (**3 straipsnio 3 dalies b ir c punktai**) daugumoje valstybių narių į nacionalinę teisę perkelta netinkamai. Kai kuriose iš šių valstybių narių teisininko profesinei paslapčiai taikoma išimtis netinkamai išplėsta taip, kad apimtų daugiau nei advokatų ir jų klientų bendravimo konfidencialumo apsaugą. Kituose perkėlimo teisės aktuose i) išimtis taikoma pranešimams, kuriems apskritai taikoma profesinės paslapties saugojimo pareiga, arba ii) teisminių svarstymų slaptumui taikoma išimtis išplėsta taip, kad apimtų visą teisėjų veiklą arba apskritai teismo procesą.

3.1.2 Taikymas asmenims

4 straipsniu siekiama užtikrinti, kad apsauga būtų suteikiama kuo daugiau asmenų, kurie turi išskirtinę prieigą prie informacijos apie pažeidimus vykdydami su savo darbu susijusią veiklą ir kurie, jei pateiktų šią informaciją, gali sulaukti atsakomųjų veiksmų.

4 straipsnio 1 dalyje pateiktas orientacinis į Direktyvos taikymo sritį patenkančių asmenų kategorijų sąrašas. Kelios valstybės narės pateikė išsamų sąrašą, o kelios kitos valstybės narės į nacionalinę teisę neperkėlė kai kurių 4 straipsnio 1 dalyje išvardytų, pvz., apmokamų arba neapmokamų stažuotojų, savanorių, rangovų arba tiekėjų, kategorijų. Dauguma valstybių narių sąvokas *darbuotojai* ir *savarankiškai dirbantys asmenys* į nacionalinę teisę perkėlė nepateikdamos nuorodų į atitinkamai SESV 45 straipsnio 1 dalį ir 49 straipsnį, todėl apribojo

šias sąvokas jų apibrėžtimi pagal nacionalinę teisę ir pakenkė vienodam šių savarankiškų ES teisės sąvokų taikymui valstybėse narėse.

4 straipsnio 4 dalyje taip pat nustatyta apsauga nuo atsakomųjų veiksmų, jei taikoma, kitiems asmenims, kurie nėra pranešimų teikėjai, pvz., tarpininkams ir su pranešimų teikėjais susijusiems tretiesiems asmenims, kurie taip pat galėtų sulaukti atsakomųjų veiksmų su darbu susijusiomis aplinkybėmis, įskaitant giminaičius ir kolegas. Ši nuostata kai kuriose valstybėse į nacionalinę teisę perkelta ribotai, tinkamai neįtraukiant į jos taikymo sritį tarpininkų arba trečiųjų asmenų.

3.2. Apsaugos sąlygos

6, 7, 10 ir 15 straipsniuose nustatytos asmenų, kurie pateikia pranešimą arba viešai atskleidžia informaciją, apsaugos nuo atsakomųjų veiksmų sąlygos.

6 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos, kuriomis pranešimų teikėjai atitinka apsaugos teikimo reikalavimus, įskaitant atvejus, kai jie pagrįstų priežasčių manyti, kad pranešimo metu informacija buvo teisinga. Tai reiškia, kad pranešimų teikėjai nepraranda apsaugos, jei pranešė netikslią informaciją nuoširdžiai klysdami, ir kad jų motyvai nėra svarbūs. 6 straipsnio 1 dalį į nacionalinę teisę netinkamai perkėlė kelios valstybės narės, kurių teisės aktuose, atrodo, apsaugos tikslais atsižvelgiama į asmenų motyvus.

7 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytas principas, kad pranešimų teikėjai gali pasirinkti pateikti pranešimą pirma vidaus arba tiesiogiai išorės pranešimų teikimo kanalais. **6 straipsnio 4 dalyje** nustatyta, kad pranešimus atitinkamoms ES institucijoms ir įstaigoms teikiantys asmenys atitinka apsaugos reikalavimus tokiomis pat sąlygomis kaip pranešimus išorės pranešimų teikimo kanalais teikiantys asmenys. Kelios valstybės narės neteisingai nustato pareigą pirma pateikti pranešimą vidaus pranešimų teikimo kanalais arba leidžia teikti pranešimus tiesiogiai išorės pranešimų teikimo kanalais tik konkrečiomis aplinkybėmis. Kai kurios valstybės narės nėra aiškiai nustačiusios pranešimus ES institucijoms teikiančių asmenų apsaugos.

Direktyvos **15 straipsnyje** nustatytos viešo informacijos atskleidimo apsaugos sąlygos.

Konkrečiai **15 straipsnio 1 dalies b punkte** nustatytos tiesioginio viešo informacijos atskleidimo sąlygos, t. y. pirma nepateikus informacijos vidaus pranešimų teikimo kanalais arba bent išorės pranešimų teikimo kanalais. Jame iš asmenų reikalaujama turėti pagrįstų priežasčių manyti, kad i) pažeidimas gali sukelti neišvengiamą ar akivaizdų pavojų viešajam interesui arba ii) išorės pranešimų teikimo atveju – jei kyla atsakomųjų veiksmų rizika arba jei tikimybė, kad pažeidimas bus veiksmingai išnagrinėtas, yra menka. Jame taip pat išvardytos konkrečios aplinkybės, kuriomis atsiranda atvejai, patenkantys į i arba ii punkto taikymo sritį, pvz., aplinkybės, kuriomis kyla neatitaisomos žalos rizika arba gali būti nuslėpti arba sunaikinti įrodymai.

Kelios valstybės narės į nacionalinę teisę neperkėlė esminių 15 straipsnio 1 dalies b punkte nustatytų aplinkybių. Kelios valstybės narės neteisingai apibrėžė pavojaus viešajam interesui situacijos arba atsakomųjų veiksmų riziką.

3.3. Pranešimų teikimo kanalai ir procedūros

3.3.1. Vidaus pranešimų teikimo kanalai ir procedūros

Direktyvos **8 straipsnyje** apibrėžti privačiojo ir viešojo sektorių juridiniai subjektai, iš kurių reikalaujama įdiegti vidaus pranešimų teikimo kanalus ir nustatyti vidaus pranešimų teikimo procedūras. Jame taip pat nustatytos sąlygos, kuriomis šiais kanalais galima dalytis arba jų veikimą gali užtikrinti išorės trečioji šalis.

8 straipsnio 3 dalyje reikalaujama, kad visi privačiojo sektoriaus juridiniai subjektai, kuriuose dirba 50 arba daugiau darbuotojų, įdiegtų vidaus pranešimų teikimo kanalus. Pagal **8 straipsnio 6 dalį** privatiesiems juridiniams subjektams, kuriuose dirba 50–249 darbuotojai, siekiant palengvinti šiems subjektams tenkančią naštą, leidžiama dalytis pranešimams gauti ir tyrimams atlikti reikiamais ištekliais. Kelios valstybės narės netinkamai išplėtė 8 straipsnio 6 dalyje nustatytą lankstumą, suteikdamos jį taip pat didesniems subjektams. Konkrečiai jos įmonių grupėms leido įdiegti pranešimų teikimo kanalus vien grupės lygmeniu, taip atleisdamos visus tai pačiai grupei priklausančius subjektus nuo pareigos įdiegti savo vidaus pranešimų teikimo kanalus. Tai prieštarauja Direktyvos tikslui užtikrinti kanalų prieinamumą ir artumą potencialiems pranešėjams.

9 straipsnyje nustatyti vidaus pranešimų teikimo procedūrų taikymo reikalavimai. Įvairūs šios nuostatos elementai, pvz., pareiga deramai imtis tolesnių veiksmų dėl pranešimų arba laikotarpiai, taikomi pranešimų gavimo patvirtinimui ar fizinių susitikimų surengimui, daugumoje valstybių narių į nacionalinę teisę perkelti netinkamai.

3.3.2. Išorės pranešimų teikimo kanalai ir procedūros

11 straipsnyje nustatytos pareigos įdiegti išorės pranešimų teikimo kanalus ir imtis tolesnių veiksmų dėl pranešimų.

Kai kurios iš šių pareigų į nacionalinę teisę perkeltos netinkamai. Viena valstybė narė į jų taikymo sritį neįtraukia tolesnių veiksmų dėl pranešimų apie pažeidimus, padarytus prieš daugiau nei dvejus metus, – šis laikotarpio apribojimas mažina Direktyvos veiksmingumą, nes trukdo stiprinti ES teisės vykdymo užtikrinimą. Kelios valstybės narės neužtikrina būtino teisinio tikrumo dėl to, kas yra paskirtosios kompetentingos institucijos.

11 straipsnio 6 dalyje nustatytos konkrečios pranešimus gaunančių, bet kompetencijos juos nagrinėti neturinčių institucijų pareigos. Maždaug pusė valstybių narių šią dalį į nacionalinę teisę perkėlė netinkamai. jei jos nenustato pareigos saugiai per pagrįstą laikotarpį perduoti pranešimus kompetentingoms institucijoms

3.3.3. Anoniminių pranešimų tvarkymas

Pagal 6 straipsnio 2 dalį Direktyva nedaro poveikio valstybių narių įgaliojimams nuspręsti, ar įpareigoti privačiojo arba viešojo sektoriaus juridinius subjektus priimti anoniminius pranešimus ir imtis dėl jų tolesnių veiksmų. Komisija pabrėžia, kad, jei valstybės narės nustato šią pareigą priimti anoniminius pranešimus, šie pranešimai pranešimų teikėjų

procesinių teisių ir subjektų pareigų imtis dėl šių pranešimų tolesnių veiksmų atžvilgiu turi būti tvarkomi taip, kaip visi kiti pranešimai.

Maždaug pusėje perkėlimo teisės aktų reglamentuojami anoniminiai pranešimai. Daugumoje jų nustatyta kompetentingų institucijų arba apskritai visų juridinių subjektų, kurie naudoja pranešimų teikimo kanalus, pareiga priimti anoniminius pranešimus ir imtis dėl jų tolesnių veiksmų. Vis dėlto keliuose iš jų leidžiama nukrypti nuo Direktyvos reikalavimų, pvz., dėl gavimo patvirtinimo ir grįžtamosios informacijos arba tolesnių veiksmų. Viena valstybė narė nustato visiškai skirtingą anoniminių pranešimų tvarkymo ir tolesnių veiksmų dėl jų ėmimosi procedūrą.

3.3.4. Konfidencialumo pareiga

16 straipsnyje nustatyti vidaus ir išorės pranešimų teikimui taikomi konfidencialumo reikalavimai, kuriais siekiama apsaugoti pranešimų teikėjų tapatybę. **5 straipsnio 8 punkte** taip pat reikalaujama, kad būtų konfidenciali bet kokia tarpininkų teikiama pagalba.

16 straipsnio 1 dalyje iš valstybių narių reikalaujama užtikrinti, kad negavus aiškaus pranešimo teikėjo sutikimo jo tapatybė nebūtų atskleista niekam, išskyrus įgaliotus darbuotojus, kompetentingus gauti pranešimus ir imtis dėl jų tolesnių veiksmų. **16 straipsnio 2 dalyje** nustatytos sąlygos, kuriomis leidžiama nukrypti nuo konfidencialumo pareigos. Kelios valstybės narės šią nukrypti leidžiančią nuostatą į nacionalinę teisę perkėlė netinkamai, pvz., nepateikdamos nuorodos į vykdomus tyrimus arba teismo procesus. Kelios valstybės narės į nacionalinę teisę netinkamai perkėlė apsaugos priemones, kurios pagal **16 straipsnio 3 dalį** turi būti taikomos naudojantis šia nukrypti leidžiančia nuostata, pvz., kad pranešimo teikėjas būtų informuojamas *prieš* atskleidžiant jo tapatybę arba kad kompetentinga institucija nusiųstų jam pareiškimą, kuriame būtų paaiškinta atskleidimo priežastis.

Dėl **5 straipsnio 8 dalies** pažymėtina, kad kelios valstybės narės tarpininko sąvoką į nacionalinę teisę perkėlė nenustatydamos konfidencialumo reikalavimo. Tai daro poveikį ir pranešimų teikėjų, ir susijusių asmenų tapatybės konfidencialumui. Tai taip pat daro poveikį tarpininkų vaidmeniui pranešimo procese, nes jie galėtų būti prilyginami viešai atskleidžiamos informacijos gavėjams.

3.4. Apsaugos ir paramos priemonės

19–23 straipsniuose nustatytos apsaugos ir paramos priemonės, skirtos 4 straipsnyje nurodytiems ir su pranešimais arba viešai atskleidžiama informacija susijusiems asmenims.

3.4.1. Atsakomųjų veiksmų uždraudimas

19 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės uždraustų bet kokios formos atsakomuosius veiksmus, įskaitant grasinimus ir bandymus imtis atsakomųjų veiksmų, ir pateiktas nebaigtinis – bet esminis – draudžiamų atsakomųjų priemonių sąrašas.

Kelios valstybės narės neįtraukė draudimo grasinti arba bandyti imtis atsakomųjų veiksmų. Kelios valstybės narės 19 straipsnį į nacionalinę teisę perkėlė nustatydamos bendrąjį draudimą imtis atsakomųjų veiksmų, neatkartodamos šiame straipsnyje pateikto sąrašo. Maždaug pusė orientacinio draudžiamo elgesio tipų sąrašo neįtraukusių valstybių narių į nacionalinę teisę

neįtraukė šiame straipsnyje išvardytų tam tikrų formų atsakomųjų veiksmų arba perkėlė juos netinkamai.

3.4.2. Paramos priemonės

20 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės užtikrintų galimybę naudotis paramos priemonėmis, visų pirma i) nemokamai gauti išsamią, nešališką informaciją bei konsultacijas, ii) gauti veiksmingą kompetentingų institucijų paramą ir iii) gauti teisinę pagalbą.

Kai kurios valstybės narės neužtikrina galimybės gauti individualias konsultacijas, bet tik reikalauja sudaryti sąlygas susipažinti su informacija svetainėje. Kai kuriais perkėlimo teisės aktais neužtikrinama veiksminga kompetentingų institucijų parama. Kelios valstybės narės neįtraukia kryžminių nuorodų į taikytinus teisės aktus dėl teisinės pagalbos, todėl sukelia teisinį netikrumą.

20 straipsnio 2 dalimi valstybėms narėms suteikiama galimybė teismo procesų metu teikti finansinės paramos ir kitos pagalbos priemones. Kelios valstybės narės yra numačiusios finansinę paramą tam tikromis sąlygomis, pvz., labai pablogėjus pranešimo teikėjo finansinei padėčiai, o kai kurios valstybės narės taip pat yra numačiusios psichosocialinę pagalbą.

3.4.3. Apsauga nuo atsakomųjų veiksmų ir taisomosios priemonės

21 straipsnyje nustatytos apsaugos nuo atsakomųjų veiksmų priemonės, įskaitant atleidimą nuo atsakomybės ir įrodinėjimo pareigos perkėlimą, taip pat taisomosios priemonės, įskaitant laikinąsias apsaugos priemones ir atlyginimą. **23 straipsnio 2 dalyje** nustatytos susijusių asmenų patirtos žalos atlyginimo priemonės.

21 straipsnio 2 dalimi pranešimų teikėjai tam tikromis sąlygomis atleidžiami nuo atsakomybės už informacijos atskleidimo apribojimų, pvz., lojalumo sąlygų arba informacijos neatskleidimo susitarimų, pažeidimus. Keliose valstybėse narėse ši nuostata į nacionalinę teisę perkelta netinkamai, nustatant papildomas sąlygas, pvz., reikalaujant, kad pranešimo teikėjas būtų veikęs sąžiningai, arba netaikant atleidimo nuo atsakomybės pranešimams kai kuriose teisės srityse arba viešam informacijos atskleidimui.

21 straipsnio 7 dalies pirmoje pastraipoje nustatytas atleidimas nuo bet kokios atsakomybės teisiniuose procesuose, bet kita ko, dėl šmeižto, duomenų apsaugos taisyklių pažeidimo, komercinių paslapčių atskleidimo arba reikalavimų dėl atlyginimo. Dauguma valstybių narių apribojo šio atleidimo taikymo sritį, pvz., neįtraukdamos į ją i) tarpininkų arba su pranešimų teikėjais susijusių trečiųjų asmenų, ii) tam tikrų tipų teismo procesų arba iii) viešo informacijos atskleidimo. 21 straipsnio 7 dalies antroje pastraipoje nurodytos sąlygos, kuriomis netaikoma atsakomybė, jei pranešamoje arba viešai atskleidžiamoje informacijoje apie pažeidimus yra komercinių paslapčių. Kelios valstybės narės į nacionalinę teisę netinkamai perkėlė reikalavimą, kad komercinių paslapčių atskleidimas turi būti laikomas teisėtu pagal taikytinus ES teisės aktus, jei šią informaciją pateikęs arba viešai atskleidęs asmuo atitinka Direktyvos sąlygas.

21 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad atleidžiama nuo atsakomybės už veiksmus, padarytus siekiant įgyti praneštą ar viešai atskleistą informaciją arba prieiti prie jos, nebent jie yra savarankiškos nusikalstamos veikos, t. y. jie yra nesusiję su pranešimu arba viešu atskleidimu

arba nebūtini pažeidimui atskleisti. Maždaug pusė valstybių narių šią nuostatą į nacionalinę teisę perkėlė netinkamai, dažniausiai todėl, kad neįtraukė su savarankiškumo sąvoka susijusio reikalavimo ir taip sumažino šios išimties veiksmingumą.

21 straipsnio 5 dalyje nustatytas įrodinėjimo pareigos perkėlimas procesuose, susijusiuose su atsakomaisiais veiksmais pranešimų teikėjų atžvilgiu, t. y. pareiga įrodyti, kad priemonė niekaip nebuvo susijusi su pranešimu, tenka asmeniui, kuris ėmėsi žalingos priemonės. Kelios valstybės narės šią nuostatą į nacionalinę teisę perkėlė netinkamai, pvz., reikalaudamos, kad pranešimo teikėjas įrodytų pranešimo teisėtumą arba *prima facie* nustatytų, kad tam tikros priemonės buvo imtasi atsakant į šį pranešimą. Vienoje valstybėje narėje įrodinėjimo pareigos perkėlimas taikomas tik dvejų metų laikotarpį.

Pagal **21 straipsnio 6 ir 8 dalis** atsakomųjų veiksmų sulaukę asmenys turi turėti galimybę naudotis taisomosiomis priemonėmis, įskaitant laikinąsias apsaugos priemones, ir žalos atlyginimo priemones. Keliais nacionalinės teisės aktais nuostatos dėl laikinųjų apsaugos priemonių ir atlyginimo į nacionalinę teisę perkeltos netinkamai. Konkrečiai pažymėtina, kad šiuose teisės aktuose nenustatyta laikinųjų apsaugos priemonių arba dėl šių teisės aktų atsiranda teisinis netikrumas, nes į juos neįtraukta kryžminių nuorodų į taikytinas bendrąsias nuostatas. Be to, keliais atvejais atlyginimas apribotas tik pinigine žala, o kai kuriais teisės aktais neužtikrinta, kad taisomosiomis priemonėmis galėtų naudotis visi teisę į apsaugą turintys asmenys.

23 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų priemones, kuriomis būtų atlyginama susijusių asmenų patirta žala, jei pranešimų teikėjai sąmoningai pranešė arba viešai atskleidė klaidingą informaciją. Maždaug pusė valstybių narių šios nuostatos į nacionalinę teisę tinkamai neperkėlė nes, pvz., neįtraukė tinkamų kryžminių nuorodų į taikytinus teisės aktus.

3.4.4. Sankcijos

23 straipsnio 1 ir 2 dalyse reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas sankcijas asmenims, kurie trukdo arba bando trukdyti teikti pranešimus, imasi atsakomųjų veiksmų teisę į apsaugą turinčių asmenų atžvilgiu arba iškelia šiems asmenims nepagrįstas bylas, pažeidžia pareigą saugoti pranešimų teikėjų tapatybės konfidencialumą, ir asmenims, kurie sąmoningai praneša arba viešai atskleidžia klaidingą informaciją.

Kelios valstybės narės i) sankcionuojamą elgesį apibrėžė neaiškiai, pvz., nustatydamos, kad už nacionalinių perkėlimo teisės aktų pažeidimus arba piktnaudžiavimus šiais teisės aktais baudžiama apskritai arba ii) nustatė sankcijas, kurios atrodo esančios per mažos, kad galėtų būtų laikomos atgrasomomis. Kelios valstybės narės į nacionalinę teisę netinkamai perkėlė sankcijas už *bandymus* trukdyti teikti pranešimus arba bandymo sąvoką apibrėžė pateikdamos baigtinį sąrašą ir taip ją susiaurino. Sankcijos už atsakomuosius veiksmus į nacionalinę teisę apskritai perkeltos tinkamai, bet kelios atitikties problemos kyla dėl i) nepakankamo teisinio tikrumo dėl to, kas yra sankcionuojamas elgesys, ii) neveiksmingo dydžio nedidelių baudų arba iii) sankcijų už atgrasomuosius veiksmus tik pranešimų teikėjų, o ne kitų 4 straipsnyje nurodytų kategorijų (pvz., tarpininkų) atžvilgiu. Kelios valstybės narės į nacionalinę teisę

netinkamai perkėlė sankcijas už nepagrįstas bylas, nes nenustatė konkrečios sankcijos arba neįtraukė kryžminių nuorodų į kitus susijusius teisės aktus. Kai kuriais atvejais netinkamai perkeltos sankcijos už konfidencialumo pažeidimus, pvz., nepateikiant tinkamų kryžminių nuorodų į taikytinus teisės aktus.

4. IŠVADA

Direktyva priimta siekiant gerinti ES teisės vykdymo užtikrinimą, sudarant palankesnes sąlygas pranešti apie pažeidimus ir nustatant patikimą pranešimų teikėjų apsaugą. Direktyva teikia pridėtinės vertės, nes joje nustatyti aiškūs bendri standartai, kurias ištaisoma ankstesnė fragmentiškos ir nevienodos apsaugos Europos Sąjungoje ir politikos srityse padėtis.

Šiuo tikslu labai svarbu užtikrinti teisinį tikrumą. Asmenys turi galėti visiškai suprasti savo teisių apimtį ir apsaugos sąlygas. Jie turi galėti priimti pagrįstus sprendimus, ar teikti pranešimus arba atskleisti informaciją viešai ir kaip tai padaryti, nerizikuodami likti neapsaugoti dėl taikytinų taisyklių neaiškumo arba dviprasmiškumo.

Visos valstybės narės perkėlė į nacionalinę teisę pagrindines Direktyvos nuostatas, pvz., dėl apsaugos sąlygų, reikalavimų įdiegti vidaus ir išorės pranešimų teikimo kanalus ir užtikrinti jų veikimą, atsakomųjų veiksmų uždraudimo ir pranešėjų teikėjų apsaugos ir paramos jiems priemonių. Didžioji dauguma valstybių narių Direktyvos apsaugos sistemos taikymo sritį išplėtė, įtraukdamos į ją kitas nacionalinės teisės sritis. Kelios valstybės narės nustatė papildomas paramos priemones, pvz., finansinę paramą ir psichologinę pagalbą pranešimų teikėjams.

Komisija pripažįsta iki šiol valstybių narių įdėtas pastangas, bet apgailestauja dėl apskritai labai didelio vėlavimo perkeliant Direktyvą į nacionalinę teisę. Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad nuostatų, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti, kad ši Direktyva į nacionalinę teisę būtų perkelta iki galo ir tiksliai, nepriėmimas, atsižvelgiant į jų svarbą viešojo intereso apsaugai, yra itin rimta problema[15]. Komisija pabrėžia, kad konfidencialaus pranešimų teikimo kanalų ir tinkamos apsaugos stoka atgraso potencialius pranešėjus, o tai daro neigiamą poveikį daug platesniu mastu nei Direktyvos taikymo srityje. Ji kenkia tiek veiksmingam į jos materialinę taikymo sritį patenkančių ES teisės aktų vykdymo užtikrinimui, tiek saviraiškos laisvei.

Be to, iš šios ataskaitos matyti, kad Direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę tam tikrose pagrindinėse, pvz., materialinės taikymo srities, apsaugos sąlygų ir apsaugos nuo atsakomųjų veiksmų priemonių, ypač atleidimo nuo atsakomybės ir sankcijų, srityse reikia tobulinti.

Komisija toliau vertins, kaip valstybės narės laikosi Direktyvos, ir imsis tinkamų priemonių visapusiškam ir tinkamam jos perkėlimui į nacionalinę teisę visoje ES užtikrinti, taip pat prireikus pradėdama pažeidimų tyrimo procedūras.

Praėjus pakankamam įgyvendinimo laikotarpiui, bet ne vėliau kaip 2026 m. Komisija pateiks Europos Parlamentui ir Tarybai 27 straipsnio 3 dalyje nurodytą ataskaitą, kurioje bus

[15] Žr. pirmiau nurodyto sprendimo byloje C-147/23 73 ir 97 punktus.

įvertintas Direktyvos veikimas ir apsvarstyta būtinybė imtis papildomų priemonių, įskaitant dalinius pakeitimus, siekiant išplėsti Direktyvos taikymo sritį įtraukiant kitus ES aktus arba sritis.