

NUMATOMO TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMO PAŽYMA

Projekto pavadinimas Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymo Nr.XIII-804 pakeitimo ir papildymo priedu įstatymo projektas (toliau – Įstatymo projektas)

Projekto rengėjas Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija

Projekto tikslas Įstatymo pakeitimo projekto tikslas – į Lietuvos nacionalinę teisę perkelti 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos (toliau – Direktyva (ES) 2019/1937) nuostatas.

Įstatymo projektu siekiama ne tik įgyvendinti Direktyvą (ES) 2019/1937, bet ir išplėsti direktyvoje numatytus reikalavimus siekiant geresnės asmenų apsaugos. Direktyva (ES) 2019/1937 nustato bendrus minimalius standartus, kuriais užtikrinama, kad pranešėjai būtų veiksmingai apsaugoti, todėl šiuo įstatymo projektu nuspręsta išplėsti nacionalinių nuostatų taikymą, kad būtų užtikrinta išsami ir nuosekli pranešėjų apsaugos sistema nacionaliniu lygmeniu.

Perkeliant Direktyvos (ES) 2019/1937 nuostatas siekiama:

1. Įtvirtinti naujas sąvokas ir jų apibrėžtis bei patikslinti esamų sąvokų apibrėžtis;
2. Išplėsti pažeidimų, patenkančių į įstatymo reguliavimo sritį, sąrašą;
3. Išplėsti asmenų, pateikiančių informaciją apie pažeidimus, teisę rinktis kur kreiptis ne tik nacionaliniu lygmeniu, bet įtraukiant ir Europos Sąjungos institucijas;
4. Išplėsti subjektų, kuriems užtikrinama apsauga nuo neigiamo poveikio priemonių, ratą;
5. Išplėsti subjektų, kuriems užtikrinamas konfidencialumas, ratą;
6. Išplėsti neigiamo poveikio priemonių sąrašą;
7. Įtvirtinti griežtesnę įstaigų pareigą reaguoti ir imtis tolimesnių veiksmų;
8. Išplėsti informacijos apie pažeidimus teikimo galimybes;
9. Įtvirtinti nuostatas dėl informacijos apie pažeidimus saugojimo;
10. Įstatymo projektu taip pat siekiama atlikti kitus reikiamus įstatymų nuostatas patikslinančius įstatymų pakeitimus.

Siūlomo projekto poveikio įvertinimas (teigiamos ir (ar) neigiamos pasekmės)*

Poveikis atitinkamai sričiai

Numatomas reguliavimas užtikrins kokybišką teisinių santykių sritį – pranešėjų apsaugą. Įstatymo projektas pateikiamas nauja redakcija, planuojami esminiai pakeitimai pranešėjų apsaugos srityje remiantis Direktyva (ES) 2019/1937.

Kalbant apie gyventojų pilietiškumo ir antikorupcinio aktyvumo skatinimą, vienas efektyviausių būdų prisidėti prie korupcijos užkardymo – pranešti apie korupcijos apraiškas. Pranešėjų apsauga yra būtina siekiant gerinti viešuosius pirkimus, užkirsti kelią su viešaisiais pirkimais susijusiam sukčiavimui ir korupcijai. Pranešėjų apsauga taip pat yra svarbi ir finansinių paslaugų srityje, užkertant kelią transporto saugą reglamentuojančių taisyklių pažeidimams, kurie gali kelti pavojų žmonių gyvybei, ir nuo jų atgraso, aviacijos saugos, aplinkos apsaugos srityje, nusikaltimų aplinkai ir neteisėto elgesio prevencijoje, pranešėjų apsaugos

stiprinimu taip pat prisidedama užkertant kelią Europos atominės energijos bendrijos taisyklių dėl branduolinės saugos, radiacinės saugos ir panaudoto kuro bei radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo pažeidimams ir nuo jų atgrasant. Pranešėjų apsaugos sistemos nustatymas taip pat prisidėtų stiprinant galiojančių nuostatų vykdymo užtikrinimą ir užkirstų kelią maisto grandinės srityje galiojančių taisyklių, visų pirma susijusių su maisto ir pašarų sauga ir gyvūnų sveikata, apsauga ir gerove, pažeidimams. Pranešėjų teikiami pranešimai gali būti labai svarbūs nustatant taisyklių pažeidimus, kurie kitaip liktų neatskleisti, kylančią riziką visuomenės sveikatai ir vartotojų apsaugai, užkertant jai kelią, ją mažinant ar šalinant. Vartotojų apsauga taip pat yra glaudžiai susijusi su atvejais, kai nesaugūs produktai gali padaryti didelę žalą vartotojams; privatumo gerbimas ir asmens duomenų apsauga, kurie yra įtvirtinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsniuose kaip pagrindinės teisės, yra kitos sritys, kuriose pranešėjai gali padėti atskleisti pažeidimus, dėl kurių gali būti daroma žala viešajam interesui. Pranešėjų apsauga siekiant sustiprinti konkurencijos teisės, įskaitant valstybės pagalbos sritį, vykdymo užtikrinimą padėtų apsaugoti veiksmingą rinkų veikimą, sudaryti vienodas sąlygas verslui ir užtikrinti naudą vartotojams. Pelno mokesčio teisės pažeidimai ir susitarimai, kuriais siekiama įgyti mokesčinę naudą ir išvengti teisinių prievolių, taip pakenkiant taikytinos pelno mokesčio teisės dalykui ar tikslui, daro neigiamą poveikį tinkamam vidaus rinkos veikimui. Tokie pažeidimai ir susitarimai gali lemti nesąžiningą mokesčių konkurenciją ir plataus masto mokesčių slėpimą, dėl kurio iškraipomos vienodos veiklos sąlygos verslui, o valstybės biudžetas praranda mokesčines pajamas.

Įgyvendinus Direktyvą (ES) 2019/1937 tikimasi paskatinti asmenis teikti informaciją apie pažeidimą nepriklausomai ar vykdydami su savo darbu susijusią veiklą, nepaisant tos veiklos pobūdžio ir to, ar ji yra apmokama, ar ne, turi išskirtinę prieigą prie informacijos apie pažeidimus ir pranešimas apie tokius pažeidimus atitiktų viešąjį interesą ir kurie, jei pateiktų pranešimą, gali sulaukti atsakomųjų veiksmų. Priėmus įstatymo projektą tikimasi, kad informaciją apie pažeidimą pateikiantiems asmenims bus užtikrinta konkreti teisinė apsauga reikalinga tais atvejais, kai informaciją, kurią praneša, jie sužino vykdydami su savo darbu susijusią veiklą, todėl jiems kyla rizika sulaukti su darbu susijusių atsakomųjų veiksmų. Pagrindinė priežastis, dėl kurios tokiems asmenims reikia suteikti apsaugą, yra jų ekonominis pažeidžiamumas asmens, kuriam jie *de facto* dirba, atžvilgiu. Tikimasi, kad siūlomi įtvirtinti mechanizmai duos ilgalaikį teigiamą efektą, nes bus patobulinta pranešėjų apsaugos sistema, asmenys nebijos ir vis dažniau naudodamiesi vidiniais kanalais praneš apie įstaigose daromus pažeidimus. Jei potencialūs pranešėjai bus tinkamai informuoti apie pranešėjų apsaugos teisinį reguliavimą ir patikės jų veiksmingumu, viešajame ir privačiame sektoriuose galėtų reikšmingai sumažėti įvairių pažeidimų, kuriais pažeidžiamas viešasis interesas ar keliami jam grėsmė, lygis, kas leistų ne tik išvengti pvz. netinkamo valstybės turto panaudojimo bei biudžeto lėšų švaistymo, kartelinių susitarimų, mokesčio sukčiavimo, bet ir neabejotinai padidintų investicinį mūsų šalies patrauklumą (ekonomikos augimą bei mokesčių surinkimą, t. y. sąlygotų didesnes nacionalinio biudžeto pajamas).

Subjektų, kuriuos paveiks numatomo teisinio reguliavimo įgyvendinimas, ratas yra labai platus. Visų pirma, norint užtikrinti veiksmingą pranešėjų apsaugos užtikrinimą, apsauga turėtų būti suteikiama

pačioms plačiausioms asmenų kategorijoms, kurie, nepaisant to, ar jie yra valstybės, ar kitų šalių piliečiai, vykdydami su savo darbu susijusią veiklą, nepaisant tos veiklos pobūdžio ir to, ar ji yra apmokama, ar ne, turi išskirtinę prieigą prie informacijos apie pažeidimus ir pranešimas apie tokius pažeidimus atitiktų viešąjį interesą ir kurie, jei pateiktų pranešimą, gali sulaukti atsakomųjų veiksmų. Tokios asmenų kategorijos, kurios apima paslaugas teikiančius savarankiškai dirbančius asmenis, laisvai samdomus asmenis, rangovus, subrangovus ir paslaugų teikėjus, paprastai sulaukia atsakomųjų veiksmų, kurie gali pasireikšti, pavyzdžiui, paslaugų teikimo sutarties, licencijos ar leidimo galiojimo nutraukimu prieš terminą ar atšaukimu, verslo ar pajamų praradimu, prievarta, grasinimais ar priekabiavimu, įtraukimu į juoduosius sąrašus arba verslo boikotu ar žala jų reputacijai. Akcininkai ir valdymo organuose dalyvaujantys asmenys taip pat gali sulaukti atsakomųjų veiksmų, pavyzdžiui, finansinio pobūdžio arba grasinimų ar priekabiavimo, įtraukimo į juoduosius sąrašus arba žalos jų reputacijai forma. Apsauga taip pat suteikiama asmenims, kurių darbo santykiai baigėsi, ir į darbo vietą kandidatuojančiams asmenims arba asmenims, siekiantiems teikti paslaugas organizacijai, kurie įdarbinimo proceso metu arba kitų ikisutartinių derybų metu sužino apie pažeidimus ir galėtų sulaukti atsakomųjų veiksmų, pavyzdžiui, neigiamo atsiliepimo apie darbuotoją, įtraukimo į juoduosius sąrašus arba verslo boikoto forma. Veiksminga pranešėjų apsauga taip pat reiškia tų kategorijų asmenų, kurie, nors ekonomiškai nėra priklausomi nuo su savo darbu susijusios veiklos, vis tiek gali sulaukti atsakomųjų veiksmų dėl pranešimų apie pažeidimus, apsaugą. Atsakomieji veiksmai prieš savanorius ir apmokamus arba neapmokamus stažuotojus galėtų pasireikšti tuo, kad nebesinaudojama jų paslaugomis, apie juos pateikiami neigiami atsiliepimai apie darbuotoją arba kitaip pakenkiama jų reputacijai arba karjeros galimybėms; užtikrinti apsaugą nuo atsakomųjų priemonių, kurių imamasi ne tik tiesiogiai prieš pačius pranešimų teikėjus, bet ir tų, kurių gali būti imamasi netiesiogiai prieš pranešimo teikėjo tarpininkus, bendradarbius ar giminaičius, kurie taip pat yra darbo ryšiais susiję su pranešimo teikėjo darbdaviu arba klientu ar paslaugų gavėju.

Pažymėtina, kad numatomas įstatymo projekto teisinis reguliavimas paveiks tiek viešojo, tiek privačiojo sektoriaus juridinius subjektus. Įstatymo projektu išplečiamas neigiamo poveikio priemonių sąrašas, taip pat numatomas įpareigojimas pašalinti kilusias neigiamo poveikio veiksmų pasekmes, įstaigos įpareigojamos saugoti pranešimus, bei nustatomi terminai pranešimo gavimo, nagrinėjimo (grįžtamojo ryšio), sprendimų dėl pranešėjo statuso suteikimo ar informacijos persiuntimo kompetentingai institucijai bei kt. terminai.

Įstatymo projektui įgyvendinimui nenumatoma didelių administracinių, finansinių ar organizacinių išteklių ar priemonių, kadangi pranešėjų apsaugos mechanizmas įtvirtintas dar 2017 m., todėl visos priemonės jau įgyvendintos prieš įsigaliojant Pranešėjų apsaugos įstatymui. Paminėtina, kad vidaus pranešimų teikimo procedūros turėtų būti tokios, kad tiek viešojo, tiek privačiojo sektoriaus juridiniai subjektai galėtų priimti ir visiškai konfidencialiai iširti savo darbuotojų ar susijusių įmonių/įstaigų darbuotojų teikiamus pranešimus, taip pat, kiek tai įmanoma, pranešimus, kuriuos pateikia grupės atstovai bei tiekėjai ir bet kurie asmenys, kurie informaciją sužino, nes vykdydami su savo darbu susijusią veiklą turi ryšių su tuo subjektu. Įstatymo įgyvendinimui nenumatoma papildomų finansinių

išteklių, tačiau jas prognozuoti neįsigaliojus PAĮ projektui ir nepradėjus jo taikyti yra sudėtinga.

Įstatymo įgyvendinimui yra itin svarbus laiko aspektas, siūlomą numatomą teisinį reguliavimą nustatyti ir įgyvendinti remiantis Direktyva (ES) 2019/1937 privaloma iki 2021 m. gruodžio 17 d. Jeigu Direktyvos (ES) 2019/1937 nuostatos nebūtų įgyvendintos, Lietuvos Respublikos įsipareigojimas įgyvendinti Direktyvos (ES) 2019/1937 nebūtų užtikrintas ir nebus tinkamai užtikrinta geresnė pranešėjų apsauga visoje Europos Sąjungoje.

Poveikis valstybės finansams

Įstatymo įgyvendinimui neprireiks papildomų biudžeto lėšų, tačiau jas prognozuoti neįsigaliojus PAĮ pakeitimams ir nepradėjus jo taikyti yra sudėtinga.

Prognozuojama, kad vidutinio dydžio įstaigos vienkartinės vidinių kanalų įdiegimo išlaidos galėtų siekti maždaug vieną tūkstantį eurų. Vidinių kanalų metinės veiklos/administravimo išlaidos taip pat galėtų siekti apie vieną tūkstantį eurų.

Pažymėtina, kad Europos Komisija, teikdama siūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos, atliko siūlomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą (*Impact assessment*)¹, kuriame pateikiami skaičiavimai, kad vidinių kanalų įdiegimas vidutinėje įstaigoje galėtų kainuoti apie 1 374 eurų, o jų metinis administravimas – apie 1 054 eurus (išskaitant kasmetinius darbuotojų mokymus, kurių gali ir neprireikti).

Poveikis administracinei naštai

Priėmus įstatymo projektą ženklus poveikio piliečių ir kitų asmenų, valstybės ar savivaldybių institucijų bei įstaigų, verslo subjektų administracinei naštai nenumatoma.

Pažymėtina, kad įstaigų vadovai privalės užtikrinti, kad įstaigose, vadovaujantis Vidinių kanalų aprašu būtų įdiegti vidiniai informacijos apie pažeidimus teikimo kanalai ir turės užtikrinti jų funkcionavimą. Įstaigos privalės saugoti pranešimus bent 5 metus užtikrinant jų konfidencialumą. Pranešimų teikimo mechanizmas ir administravimas nebus visiškai nauja funkcija viešojo ir privataus sektoriaus įstaigoms, kadangi jau dabar daugelyje jų yra įdiegti ir veikia pranešimų apie korupcijos atvejus teikimo kanalai, „karštosios“ ar pasitikėjimo linijos ir pan.

Be kita ko, daugelis stambiųjų verslo, o ypač užsienio kapitalo įmonių turi pasitvirtinę ir vadovaujasi savo atsparumo korupcijai politika, ir yra įsidiegusios vidinius kanalus pranešimams apie įmonėje daromus pažeidimus gauti. Akivaizdu, kad verslo subjektai, kaip ir viešajame sektoriuje veikiančios įstaigos, taip pat turėtų būti suinteresuoti tinkama pranešėjų apsauga ir skatinti asmenis, žinančius apie įstaigoje padarytus ar daromus pažeidimus, pranešti vidiniu informacijos apie pažeidimus teikimo kanalu ir jaustis saugiai savo darbo vietoje, organizacijoje. Taip verslo subjekto vadovybė, skatindama vidinius pranešimus, galės valdyti veiksmus, galinčius pakenkti valdomo verslo reputacijai ar padaryti žalą, jei darbuotojas tam tikrą informaciją atskleistų kompetentingai institucijai. Neteisėtai besielgiantiems verslo subjektams sulaukus teisinių pasekmių, sąžiningi verslo subjektai, konkuruojantys efektyvumu ir inovacijomis, galės veikti sąžiningos konkurencijos aplinkoje.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en

Kita svarbi informacija

Įstatymo projektas parengtas atsižvelgiant į geriausią pasaulinę praktiką užtikrinant pranešėjų apsaugą; EBPO parengtą ir 2016 m. publikuotą pranešėjų apsaugos teisinio reglamentavimo, jo praktinio taikymo ir teismų praktikos EBPO valstybėse narėse lyginamąją analizę², Jungtinių Tautų gerosios praktikos užtikrinant pranešėjų apsaugą vadovą³ ir Europos Tarybos Ministrų komiteto 2014 m. balandžio 30 d. priimtas rekomendacijas CM/Rec (2014)7⁴ dėl pranešėjų apsaugos.

Įstatymo projektas ir jo lydimieji dokumentai teisės aktų nustatyta tvarka teikti derinti suinteresuotoms institucijoms, 2021 m. kovo 3 d. paskelbti Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų informacinės sistemos (TAIS) Projektų registravimo posistemėje (Nr. 21-20656, 21-20655).

Informacija apie asmenį ir instituciją, atsakingą už poveikio vertinimą

Vardas ir pavardė	Dovilė Baroli
Pareigos	Korupcijos prevencijos skyriaus vyriausioji specialistė
Institucija (padalinys)	Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija
Telefono numeris ir elektroninio pašto adresas	(8 5) 266 2890 dovile.baroli@tm.lt

² *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD. 2016 m. (<http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

³ *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons*. 2015 m. (https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf).

⁴ Europos Tarybos Ministrų komiteto 2014 m. balandžio 30 d. rekomendacijos CM/Rec (2014)7 dėl pranešėjų apsaugos (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>).