



Брюксел, 23.4.2018г.
COM(2018) 214 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището
на ЕС**

1. Въведение

Големите скандали през последните години и месеци — от „Люкслийк“ до „Досиетата от Панама“, „Райските досиета“, „Дизелгейт“ или Cambridge Analytica — привлякоха вниманието ни върху това колко сериозно може да бъде накърнен общественият интерес от нередности в организации или предприятия както в обществения, така и в частния сектор. В много случаи тези скандали — както и вредите, нанесени на околната среда, общественото здраве и безопасност и националните или европейските публични финанси — биват разкривани благодарение на хора, които, ако се сблъскат със закононарушения на работното си място, правят избора да ги оповестят. Лицата, сигнализиращи за нередности, често рискуват кариерата и препитанието си, а в някои случаи страдат и от сериозни и дългосрочни последици върху финансите, здравето, репутацията и личния си живот. Гарантирането на подобаваща защита за тези хора е ключов елемент за предотвратяването на закононарушения и за защитата на обществения интерес.

Лицата, сигнализиращи за нередности, са също така важен източник на информация за разследващата журналистика. Тези лица често се обръщат към журналистите, когато проблемите, с които са се сблъскали, не биват решени и единственият оставащ изход е да се направят обществено достояние. Разследващите журналисти има активна роля на наблюдатели в демократичното общество и запазването на тази им роля изисква не само защита на поверителността на източниците им, но и защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу ответни действия с цел отмъщение, ако тяхната идентичност бъде разкрита.

В този контекст Комисията определя рамка на политиката за подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС и предлага Директива относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза¹. За тази цел тя се опира на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно правото на свобода на изразяване на мнение, както и на препоръката от 2014 г. на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности², като определя принципите, от които държавите да се ръководят, когато въвеждат или преразглеждат правила относно лицата, сигнализиращи за нередности, които сигнализират или разкриват информация за заплаха или вреда на обществения интерес³. Тези принципи включват съществени компоненти за ефективни и балансиранни правила за защита на лицата, сигнализиращи за действителни нередности,

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Вж. също Резолюция 2170 (2017) на ПАСЕ „Насърчаване на почтеността в управлението за борба с корупцията в политиката“ (Promoting integrity in governance to tackle political corruption) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> и

Резолюция 2060 (2015) „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности“ (Improving the protection of whistle-blowers), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21931&lang=en>

като същевременно дават гаранции и средства за правна защита на лицата, засегнати от неточни или злонамерени сигнали⁴.

През последните години редица държави — членки на ЕС, възприеха някои от тези стандарти. Някои държави членки разполагат с всеобхватно действащо законодателство⁵. В други се предлага само секторна защита, например в борбата с корупцията или само в публичния сектор. Някои държави членки разглеждат възможността за ново законодателство за въвеждане или укрепване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности.

Елементи за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, вече са включени в специфични инструменти на ЕС в сфери като финансовите услуги, безопасността на транспорта и защитата на околната среда, когато бе налице неотложна необходимост да се гарантира, че законодателството на Съюза се прилага правилно. Директивата за търговската тайна⁶ защитава лицата, сигнализиращи за нередности, които разкриват търговска тайна с цел защита на обществения интерес, като ги освобождава от отговорност.

Като цяло в ЕС понастоящем защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е фрагментирана в различните държави членки и е на различно ниво в различните области на политиката. Неотдаващите скандали с трансгранично въздействие, разкрити благодарение на подадени сигнали за нередности, илюстрират как недостатъчната защита в една държава може не само да окаже отрицателно въздействие върху функционирането на политиките на ЕС на място, но има отражение и върху други държави и върху ЕС като цяло.

Според специалното проучване на Евробарометър от 2017 г. относно корупцията⁷ близо една трета от всички европейци (29 %) смятат, че за случаите на корупция не се сигнализира, тъй като не съществува защита за лицата, които сигнализират за подобни случаи. От проведената от Комисията през 2017 г. обществена консултация⁸ става ясно, че най-честата причина работниците да не сигнализират за случаи на нередности е страхът от правни и финансови последици.

Страхът от ответни действия с цел отмъщение често е основателен. Проучване от 2016 г. на организацията Global Business Ethics⁹, обхващащо над 10 000 работници в частния, публичния и нестопанския сектор в 13 държави, показва, че 33 % от

⁴ Допълнителни стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, са предоставени в международни инструменти като Конвенцията на ООН от 2004 г. срещу корупцията, по която ЕС и неговите държави членки са страни, и Гражданската и Наказателната конвенция на Съвета на Европа за корупцията от 1999 г.

⁵ Франция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Малта, Нидерландия, Швеция, Словакия и Обединеното кралство.

⁶ Директива (ЕС) 2016/943 от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване (ОВ L 157, стр. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ЕГИ (2016 г.), Global Business Ethics, Измерване на риска и насърчаване на почтеността на работното място (Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity) http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Организацията Global Business Ethics се финансира от промишлеността.

работниците са ставали свидетели на нередности; 59 % са съобщили за това, като 36 % от тях са станали жертва на ответни действия с цел отмъщение.

За липсата на вяра в ползата от подаването на сигнал свидетелстват и заключенията от специалното проучване на Евробарометър 470. Според това проучване двете най-често срещани причини да не се сигнализира са: i) тези случаи трудно могат да се докажат (45 %); ii) вярата, че дори ако се намерят доказателства, отговорните лица няма да бъдат наказани (32 %).

Освен това лица, които са били свидетели на незаконни дейности и не се страхуват да сигнализира за тях, може да не го направят просто защото не знаят къде и как да подадат сигнал. 49 % от анкетирания в рамките на специалното проучване на „Евробарометър“ за корупцията от 2017 г. твърдят, че не знаят къде да сигнализира за случаи на корупция, ако станат жертва или свидетели на корупция. Едва 15 % от всички отговорили на допитването на Европейската комисия твърдят, че знаят за съществуването на правила относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в своята страна.

Социални и културни фактори, най-вече дълбоко вкорененото отрицателна представа на обществото за лицата, сигнализиращи за нередности, също допринасят за това за нередностите да не се сигнализира¹⁰. Третата посочена в допитването на Комисията най-важна причина, поради която работниците не докладват за нарушения, е страхът им да не се сдобият с лоша репутация.

Институциите на ЕС, както и много заинтересовани страни, призовават за по-добра защита на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС. През януари и октомври 2017 г. Европейският парламент¹¹ призова Комисията да представи до края на 2017 г. хоризонтално законодателно предложение за гарантиране на високо равнище на защита за лицата, сигнализиращи за нередности, ЕС както в публичния, така и в частния сектор и в националните и европейските институции. Съветът насърчи Комисията да проучи възможността за бъдещи действия на ЕС в заключенията си относно прозрачността в областта на данъчното облагане от 11 октомври 2016 г.¹² Организациите на гражданското общество и профсъюзите редовно отправят призови за общоевропейско законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които действат в полза на обществения интерес¹³.

2. Добавената стойност от защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС

¹⁰ Transparency International (2013 г.), Сигнали за нередности в Европа: правна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в ЕС (Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU).

¹¹ Съответно Резолюцията от 24 октомври 2017 г. относно законосъобразните мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които в името на обществения интерес разкриват поверителна информация за дружества и публични органи (2016/2224(INI) и Резолюцията на Европейския парламент от 20 януари 2017 г. относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защитата на финансовите интереси на ЕС (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Например Transparency International, Европейската федерация на съюзите на обществените услуги и Европейската федерация на журналистите. Петиция на Eurocadres събра над 81 000 подписа и подкрепа от страна на над 80 заинтересовани организации <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

В съответствие с ангажимента, поет от председателя Юнкер в неговото писмо за намеренията, допълващо речта му за състоянието на Съюза за 2016 г.¹⁴, Комисията направи оценка на възможностите за по-нататъшни действия за подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС.

Укрепване на прилагането на законодателството на ЕС и защита на свободата на изразяване на мнение

Оценката на Комисията показва, че съществуващите пропуски и неравномерната степен на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, възпрепятстват доброто прилагане на правилата на ЕС. Лицата, сигнализиращи за нередности, могат да бъдат от решаваща важност в областите, в които нарушенията на правото на Съюза често са трудни за откриване. Ако защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, се гарантира, това може да доведе до ефективно откриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на Съюза, които в противен случай биха могли сериозно да накърнят обществения интерес.

Текущите правила на ЕС за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, бяха разработени в отговор и вследствие на скандалите с цел да се противодейства на някои слабости в прилагането, възникващи в конкретни сектори. Например ЕС взе решение за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в областта на финансовите услуги след финансовата криза, която разкри сериозни пропуски в прилагането на правилата на ЕС¹⁵. Оценката на Комисията показва, че е настъпил моментът да се действа проактивно и защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, да се превърне в неделима част от прилагането на правото на Съюза не само в областите, в които вече са нанесени сериозни вреди на обществения интерес, а също така и с превантивна цел.

С подобряването на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, се привежда в действие ангажиментът на Комисията да постави по-силен акцент върху прилагането, което служи на обществения интерес, както е посочено в нейното съобщение от 2016 г., озаглавено „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане*“¹⁶. По-добрата защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може да е от полза за ежедневието и благосъстоянието на всички европейски граждани, като подпомага предотвратяването на сериозни рискове за обществения интерес, които могат да се разпространят и отвъд националните граници. Освен това допитването на Комисията показва солидна подкрепа за правно обвързващи минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в правото на Съюза, особено в борбата срещу измамите, корупцията, укриването на данъци и избягването на данъчното облагане, както и в областта на опазването на околната среда и общественото здраве и безопасност.

В допълнение солидната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС гарантира правото на свобода на изразяване на мнение и свободата на медиите,

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_bg. Този ангажимент бе отново потвърден в работните програми на Комисията за 2017 и 2018 г., https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_bg, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_bg.pdf

¹⁵ Съобщение от 8.12.2010 г. „По-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“ (СОМ(2010) 716 окончателен).

¹⁶ 2017/C 18/02.

залегнали в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз. С нея се привеждат в действие ангажиментите на Комисията, поети по време на Втория годишен колоквиум за основните права, проведен през ноември 2016 г. на тема „Медиен плурализъм и демокрация“¹⁷. Лицата, сигнализиращи за нередности, ще имат по-голяма готовност да разговарят с разследващи журналисти, ако са защитени от ответни действия с цел отмъщение и им бъде предоставена необходимата правна сигурност, за да вземат информирано решение, като бъдат напълно наясно с правата и отговорностите си.

По-добра защита на финансовите интереси на ЕС

Ако на лицата, сигнализиращи за нередности, се предостави солидна защита, отиваща отвъд защитата, от която се ползват служителите на ЕС, може да се улеснят разкриването, предотвратяването и възпирането на измами, корупция, злоупотреби и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, укрепвайки по този начин съответната система за прилагане. Понастоящем тази система се основава на работата на националните органи и на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). В бъдеще системата ще бъде подсилена от Европейската прокуратура, която ще разследва, повдига и поддържа обвинения за престъпления, засягащи бюджета на ЕС.

По отношение на институциите и органите на ЕС, при сигнализиране на нередности служителите на ЕС се ползват от защита съгласно Правилника за длъжностните лица и Условието за работа на другите служители на Европейския съюз. През 2004 г. Правилникът за длъжностните лица бе изменен с Регламент на Съвета (ЕО, Евратом) № 723/2004¹⁸, *i.a.*, с цел въвеждане на процедури за сигнализиране на измами, корупция или сериозни нередности и осигуряване за служителите на ЕС, сигнализиращи за нарушения, на защита срещу неблагоприятни последици.

Принос към справедлив и добре функциониращ единен пазар

Солидната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може да допринесе за функционирането на единния пазар по няколко начина.

Тези лица могат да спомогнат за справянето с недостатъчното прилагане на правилата за обществените поръчки от страна на националните органи и операторите на комунални услуги¹⁹. Това на свой ред може да увеличи почтеността и отчетността в организацията на публичния и частния сектор и да спомогне за предотвратяване и разкриване на корупцията и други нарушения. По-специално неразкритата корупция подрива приходите и бюджетите, което води до неефективност на обществените

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условието за работа на другите служители на Европейските общности (ОВ L 124, 27.4.2004 г., стр. 1; вж. член 22 *bis*, *ter* et *quater*).

¹⁹ Според проучване за Комисията от 2017 г. ЕС като цяло търпи загуби на потенциални ползи в размер на 5,8—9,6 милиарда евро годишно поради липса на защита на лицата, сигнализиращи за нередности (Milieu (2017 г.), „Предвиждане за икономическите ползи от защитата на подаващите сигнали лица в обществените поръчки“ (Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

услуги, вреди на публичните инвестиции и действа като спирачка за икономическия растеж чрез създаване на несигурност за бизнеса, забавяне на процесите и налагане на допълнителни разходи²⁰.

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, ще допринесе също така за осигуряването на равните условия, необходими за правилното функциониране на единния пазар и за добра конкурентна среда, в която предприятията да извършват дейността си. Въвеждането на строги правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може да подобри способността на предприятията да разкриват и изобличават нарушенията на ранен етап и да предотвратят по-нататъшни икономически вреди и накърняване на репутацията.

Вътрешната информация е от съществено значение за установяване на нарушения на конкурентното право на Съюза, включително правилата за държавната помощ. Това ще послужи за защита на ефективното функциониране на пазарите в Съюза и за осигуряване на еднакви условия на конкуренция за предприятията и на ползи за потребителите. По отношение на правилата за конкуренция за предприятията защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, ще допълни политиката на ЕС за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, която предлага на участващите в картел предприятия, които разкриват това си участие и представят доказателства за картел, частично или пълно освобождаване от глоби. През 2017 г. тази политика беше засилена чрез: i) предложение за директива за предоставяне на по-големи възможности на националните органи за защита на конкуренцията, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, в което предложението се предвижда известна защита за служителите от първото предприятие, което сътрудничи при разследвания²¹; и ii) онлайн инструмент, чрез който Комисията може да бъде анонимно предупредена за нарушения на антитръстовото законодателство²². Сигнализирането за нарушения на правилата за държавната помощ намалява риска от предоставянето на субсидии, нарушаващи конкуренцията на единния пазар. Лицата, сигнализиращи за нередности, могат по-специално да играят съществена роля в подаването на сигнал за неправомерно предоставена помощ или за помощ, с която се злоупотребява — на национално, регионално и местно равнище.

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, може — чрез насърчаване на корпоративната прозрачност, социалната отговорност и финансовите и нефинансовите резултати — да допълни мерките за повишаване на прозрачността на предприятията по социалните и екологичните въпроси²³ и да допринесе за постигането на целта на Комисията за разработване на цялостна и всеобхватна стратегия на ЕС за устойчиво

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Предложение от 22 март 2017 г. за Директива на Европейския парламент и на Съвета за предоставяне на по-големи възможности на органите за защита на конкуренцията на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD)).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_bg.htm

²³ Директива 2013/34/ЕС от 26 юни 2013 г. относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия (ОВ L 182, стр. 19) и Съобщение за насоките относно нефинансовото отчитане (2017/C 215/01).

финансиране, както е посочено в нейния план за действие за по-екологична и по-чиста икономика²⁴.

Ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може да подкрепи програмата на Комисията за гарантиране на по-справедливо данъчно облагане в ЕС, както беше посочено в съобщението в отговор на скандала „Досиетата от Панама“²⁵. Лицата, сигнализиращи за нередности, могат да играят решаваща роля, като помагат на публичните органи при установяването на схеми за укриване или избягване на данъци, което води до нелоялна конкуренция в областта на данъчното облагане и до загуба на данъчни приходи за държавите членки и за общия бюджет на ЕС. Така се допълват неотдавнашните инициативи на ЕС за подобряване на прозрачността в различни области на политиката и обмена на данъчна информация, като например: i) новите правила относно данъчните постановления²⁶, ii) предложението, изискващо от данъчните посредници, като например данъчни консултанти, счетоводители, банки и адвокати, да оповестят схемите за данъчно планиране пред данъчните администрации²⁷, и iii) новите правила, изискващи от големите мултинационални дружества да предоставят на данъчните администрации информация за това къде реализират печалбите си и къде плащат данъците си²⁸. Така се допълват също: i) предложението за укрепване на правилата срещу изпирането на пари, за да се гарантира, че данъчните органи имат достъп до ключовата информация, която ще им позволи да се борят с данъчните измами и избягването на данъци чрез използване на фондове в чужбина²⁹ и ii) по-широкообхватни усилия за създаване на по-справедлива среда за корпоративно данъчно облагане в ЕС³⁰.

СOLIDНАТА защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в области като безопасността на продуктите, общественото здраве и защитата на потребителите, безопасността на транспорта, опазването на околната среда, ядрената безопасност, безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях, защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни и

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Съобщение от 5 юли 2016 г. относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци (COM(2016) 451).

²⁶ Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (OJ L 332/1).

²⁷ Предложение за директива за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане по отношение на трансгранични споразумения (COM(2017) 335 final) 2017/0138 (CNS), по който беше постигнато политическо съгласие на 13 март 2018 г.

²⁸ Предложение за директива от 12 април 2016 г. за изменение на Директива 2013/34/ЕС по отношение на оповестяването на информация за корпоративния данък от страна на някои предприятия и клонове (COM/2016/0198 final — 2016/0107 (COD)).

²⁹ Предложение за директива за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО (COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD)).

³⁰ Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар (изменена); Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (COM/2016/0683 final — 2016/0336); Предложение за директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък (COM/2016/0685 final — 2016/0337).

сигурността на мрежовите и информационните системи ще допринесе за ефективното изпълнение на набор от допълнителни политики, които оказват пряко въздействие върху завършването на единния пазар и които засягат пряко всекидневния живот и благосъстоянието на всички европейци.

Едно високо общо равнище на защита на лицата, които сигнализират за нарушения на правилата на ЕС в контекста на работата си, ще повиши защитата на работниците, включително на тяхното здраве и безопасност, в съответствие с целите на Комисията, по-специално посредством европейския стълб на социалните права³¹. Защитата ще обхване всички онези, които са изложени на риск от ответни действия с цел отмъщение на работното си място, ако говорят открито — включително служители, самостоятелно заети лица, работещи на свободна практика, изпълнители и доставчици, както и доброволци и неплатени стажанти. Ще се гарантира също и защита за лицата, сигнализиращи за нередности, в трансгранични ситуации, които, поради съществуващите различия между националните правила, рискуват да попаднат в „пролука на системата“ и да станат жертва на ответни действия с цел отмъщение, ако предприемат действия за защита на обществения интерес.

Културата на работното място като цяло следва да включва ефективни канали за подаване на сигнали за нередности, а лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, следва да са уверени, че е безопасно и приемливо за тях да говорят открито. Правилата за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, следва да съществуват успоредно с текущите правила на ЕС: i) за равното третиране, което предоставя защита срещу увреждащи действия в отговор на оплакване или на процедури за осигуряване на спазването на този принцип³² и ii) за защита срещу тормоз и за безопасност и здраве при работа³³, при което, ако сметат дадени мерки за неадекватни по отношение на безопасността и здравето им, работниците могат да повдигнат въпроса пред компетентните национални органи без неблагоприятни за тях последици.

3. Рамка за ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в ЕС

В предложението на Комисията за директива се определят минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в области с ясно европейско измерение и в които въздействието върху правоприлагането е най-силно. Ефективна

³¹ По-специално принципи 5 (справедливи условия на труд) и 7б (защита в случай на уволнение) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg.

³² Директива 2006/54/ЕО от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена); Директива 2004/113/ЕО от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги; Директива 2000/78/ЕО от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите; Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход.

³³ Директива 89/391/ЕО от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1); Автономни рамкови споразумения, подписани от европейските социални партньори съответно на 26 април 2007 г. (относно тормоза и насилието на работното място) и на 8 октомври 2004 г. (относно стреса на работното място).

защита на лицата, сигнализиращи за нередности, е необходима, за да се подобри прилагането на правото на Съюза в областите, в които:

- нарушенията на правото на ЕС могат да навредят сериозно на обществения интерес;
- е констатирано, че правоприлагането трябва да се подобри; и
- лицата, сигнализиращи за нередности, са в привилегировано положение да разкриват нарушения.

Ето защо предложението е съсредоточено върху лицата, сигнализиращи за незаконни дейности или за нарушения на правото на ЕС в областта на: i) възлагането на обществени поръчки; ii) финансовите услуги, предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма; iii) безопасността на продуктите; iv) безопасността на транспорта; v) защитата на околната среда; vi) ядрената безопасност; vii) безопасността на храните и фуражите и здравето на животните и хуманното отношение към тях; viii) общественото здраве; ix) защитата на потребителите; x) защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни и сигурността на мрежовите и информационните системи. То се отнася също така до нарушения на правилата на Съюза в областта на конкуренцията, нарушения, накърняващи финансовите интереси на ЕС, и — поради отрицателното им въздействие върху правилното функциониране на вътрешния пазар — нарушения на правилата за облагане с корпоративен данък или договореностите, имащи за цел получаването на данъчно предимство, което противоречи на предмета или целта на приложимото законодателство в областта на корпоративното данъчно облагане.

За да гарантира, че приложното поле на директивата остава актуално, Комисията ще обърне специално внимание — във всеки бъдещ акт на Съюза, в който защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е от значение и може да допринесе за по-ефективно прилагане — на евентуалната необходимост приложното поле на директивата да бъде разширено, за да обхване и други области или актове на Съюза. Това ще бъде взето под внимание и когато Комисията докладва за прилагането на директивата.

Минималните стандарти в предложената директива имат за цел постоянно висока защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в целия ЕС. Те имат за цел да се гарантира, че:

- лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, разполагат с ясни канали за подаване на сигнал както вътрешно (в рамките на организация), така и външно (към външен орган);
- при липса на такива канали или когато не може разумно да се очаква тези канали да функционират правилно, лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, могат да прибегнат до публично оповестяване;
- компетентните органи са длъжни да предприемат добросъвестно последващи действия във връзка с получените сигнали и да предоставят обратна информация на лицата, сигнализиращи за нередности;
- ответните действия с цел отмъщение в различните им форми са забранени и се наказват;
- ако спрямо лицата, сигнализиращи за нередности, бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение, те могат да ползват бесплатно лесно достъпни съвети и разполагат с подходящи средства за правна защита, напр. временна правна

защита за спиране на продължаващи ответни действия с цел отмъщение, като например тормоз на работното място, или за предотвратяване на уволнение до приключването на потенциално продължителни съдебни производства; обръщане на тежестта на доказване, така че лицето, което предприема действие срещу лице, сигнализиращо за нередности, да има задължението да докаже, че не предприема действия с цел отмъщение срещу сигнализирането за нередности;

Тези минимални стандарти осигуряват също така предпазни механизми:

- за защита на отговорното сигнализиране за нередности, което наистина цели да защити обществения интерес;
- за проактивно възпиране на злонамерено сигнализиране за нередности и за предотвратяване на неоснователно накърняване на репутацията;
- за пълно зачитане на правата на защита на лицата, засегнати от подадените сигнали.

По-специално:

- лицата, сигнализиращи за нередности, отговарят на условията за защита, ако са имали основателни причини да вярват, че информацията, за която са подали сигнал, е вярна към момента на подаване на сигнала;
- лицата, сигнализиращи за нередности, по принцип трябва първо да използват вътрешни канали; ако тези канали не функционират или не може разумно да се очаква да функционират, например когато използването на вътрешни канали може да застраши ефективността на разследващите действия на компетентните органи, лицата, сигнализиращи за нередности, могат да подадат сигнал до тези органи и след това до обществеността/медиите, ако не бъде предприето подходящо действие или при особени обстоятелства, като например непосредствена или явна опасност за обществения интерес;
- Държавите членки предвиждат пропорционални санкции с цел възпиране на злонамереното или целящо злоупотреба подаване на сигнали или оповестяване;
- лицата, за които се отнасят сигналите, се ползват в пълна степен от презумпцията за невинност, от правото на ефективна правна защита и справедлив съдебен процес и от правото на защита.

Помощни и други мерки на равнището на ЕС

В допълнение към минималните стандарти в предложената директива, Комисията подкрепя ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, чрез други мерки.

Като част от действията си за защита на журналистите и свободата на медиите и по инициатива на Европейския парламент понастоящем Комисията съфинансира проекти, осъществявани от Европейския център за свобода на печата и медиите. Проектите осигуряват практическа и правна помощ за застрашени журналисти и обучение по цифрова самозащита за журналисти. От февруари 2018 г. те включват схема за

финансиране за трансгранични разследващи журналисти³⁴. Комисията също така финансира мониторинга на плурализма на медиите, който представлява проект за измерване на рисковете за плурализма на медиите в ЕС чрез използване на показатели като защитата на свободата на изразяване на мнение, журналистическите стандарти и защитата на журналистите³⁵.

Чрез програмата си за обмен на опит за борба с корупцията³⁶ Комисията също така улеснява обмена на най-добри практики в целия ЕС и финансира проекти, благодарение на които лицата, сигнализиращи за нередности, могат да получат по-добра информация за законните си права и задължения, достъп до безопасни и надеждни канали за сигнализиране на нарушения и подходяща организационна подкрепа. Например един от приоритетите на настоящата покана за представяне на предложения по линия на фонд „Вътрешна сигурност — Полиция“ относно предотвратяването на корупцията е да се насърчат средствата за граждански надзор и разследваща журналистика и за подпомагане на лицата, сигнализиращи за нередности, с техническа и правна помощ³⁷. Комисията ще продължи също да наблюдава усилията на държавите членки за борба с корупцията, включително защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в рамките на европейския семестър.

В рамките на стратегията си за ефективно прилагане на правилата на ЕС³⁸ Комисията счита, че Европейската мрежа на омбудсманите играе важна роля. Тази мрежа се координира от Европейския омбудсман и обединява национални и регионални омбудсмани с цел насърчаване на добрата администрация при прилагането на правото на ЕС на национално равнище. Членовете на тази мрежа ще могат да разглеждат, в зависимост от компетентността си, жалби в случаи на лошо управление вследствие на непредприемането на действия по сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, а именно в случаите, в които сигналите за нередности не са довели до подходящо разследване и до последващи мерки на национално равнище. Европейският омбудсман може да изготвя доклад за информацията, която евентуално му предоставят членовете на мрежата, относно дейностите и проучванията във връзка със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и да изпраща този доклад на Комисията и на Парламента.

Комисията ще подкрепя държавите членки и при транспонирането на директивата, за да гарантира възможно най-голяма последователност. Комисията ще провежда двустранни срещи с органите на държавите членки, за да бъдат обсъдени въпросите, възникващи на национално равнище, и да се осигури платформа, чрез която те могат да обменят информация относно транспонирането и да споделят опит и експертни знания.

4. Мерки на държавите членки

³⁴ По линия на подготвително действие на Парламента в областта на трансграничната разследваща журналистика бяха отпуснати 1 милион евро на Европейския център за свобода на печата и медиите за осъществяването на тези дейности. Изпълнението на проекта започна на 1 февруари 2018 г.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Съобщение „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, посочено по-горе.

Към всеобхватна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в държавите членки

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, внася добавена стойност, когато става въпрос за по-доброто прилагане на правото на ЕС в определени области, но ползите от нея за защитата на обществения интерес са по-големи и излизат извън сферата на правото на ЕС. Това е причината, поради която много държави членки въведоха национални рамки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Ефективният, всеобхватен подход към защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, изисква правна сигурност и последователен подход към, например, борбата с измамите, с корупцията и с други незаконни дейности, засягащи публичните бюджети, включително националните фондове. В рамките на подготвителните дейности във връзка с приемането на предложената директива Комисията насърчава държавите членки да прилагат принципите на Съвета на Европа, залегнали в упоменатата по-горе негова препоръка и в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно правото на свобода на изразяване на мнение. Тези принципи, както и принципите, предвидени в предложената директива, могат да послужат като обща рамка за държавите членки, които възнамеряват да осигурят, като цяло по последователен начин, ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, включително извън областите, обхванати от предложението.

Всеобхватните и последователни национални правила относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, носят редица ползи:

- Те подобряват отчетността, прозрачността и доброто управление и подпомагат борбата с корупцията.
- Те се отразяват благоприятно на инвестиционния климат и увеличават доверието в публичните институции.
- Те осигуряват за гражданите необходимата яснота и правна сигурност по отношение на наличната защита, като вдъхват увереност на лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, и ги насърчават да подават сигнали за нередности.

Повишаване на осведомеността

Опитът на национално равнище и наличните данни показват, че правилата за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, трябва също така да повишат осведомеността по ефективен начин. Освен да приемат предложената директива, Комисията насърчава държавите членки да обмислят въвеждането на допълнителни мерки, включително в практически план, като например повишаване на осведомеността и информиране на широката общественост. Целта ще бъде:

- да се насърчи положителният образ на лицата, сигнализиращи за нередности, като лица, действащи за общественото благо и от лоялност към своята организация и общество; и
- да се предостави обща информация за съществуващите канали за подаване на сигнали и за наличната защита³⁹.

Ефективната защита на място на лицата, сигнализиращи за нередности, може също да се повлияе добре от прилагането на по-целенасочени, персонализирани мерки. Вдъхновение може да бъде почерпено от съществуващите международни стандарти и препоръки⁴⁰ и от мерките, предприети в различен национален контекст.

Насоки за работния контекст

Служителите на публични и частни организации и всички други категории лица, които в работата си влизат в контакт с такива организации, се нуждаят от лесна за ползване информация за правилата, за да разберат техния смисъл и практическите последици от тях⁴¹. Наличието на публичен и лесно достъпен списък на органите, в който се посочва кой орган е в най-добра позиция да разгледа определен въпрос с оглед на своята роля и мандат, също може да увеличи правната сигурност за лицата, които биха могли да сигнализират за нередности⁴².

Насоките за работодателите както в публични, така и в частни организации могат да им помогнат да разберат своите права и отговорности при създаването и провеждането на процедури за подаване на сигнали, при разглеждането и разследването на сигнали, както и при предотвратяването на ответни действия с цел отмъщение и предприемането на последващи мерки при наличие на такива действия⁴³.

⁴⁰ Напр. в допълнение към препоръката на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, докладът на ОИСР (2016 г.) „Поемане на ангажимент за ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности,“ (Committing to Effective Whistleblowers Protection), <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, Наръчникът на ООН за ресурси за добри практики в областта на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности (Resource guide on good practices in the protection of reporting persons) https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; Сборникът на Г-20 с най-добри практики и ръководни принципи за законодателството относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности (Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers) <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; „Международни принципи за законодателството в областта на сигнализирането за нередности“ (International Principles for Whistleblower Legislation) на Transparency International (2013 г.), препоръката на ОИСР от 2003 г. относно насоки за управление на конфликта на интереси в публичния сектор (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service) <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> и Наръчникът за най-добри практики за законодателството в областта на сигнализирането за нередности (Best practice guide for whistleblowing legislation) (2018 г.) <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international-principles-for-whistleblower-legislation>.

⁴¹ Напр. Насоките за служителите във връзка със сигнализирането за нередности, изготвени от правителството на Обединеното кралство (Whistleblowing ‘Guidance for employees’) <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Законът на Ирландия за трудовите правоотношения (Industrial Relations Act) от 1990 г. (Кодекс за практики във връзка със Закона за защитените оповестявания от 2014 г. — Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) за работодателите, работниците и техните представители <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Напр. Whistleblowing: list of prescribed people and bodies в Обединеното кралство <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ Напр. Кодексът за практики във връзка със Закона за защитените оповестявания от 2014 г. (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) в Ирландия, посочен по-горе, и Насоките и кодексът за практики за работодателите във връзка със сигнализирането за нередности (Whistleblowing ‘Guidance and code of practice for employers’) на правителството на Обединеното кралство <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

Дори когато съществуват закони, политики и насоки, лицата, които биха могли да сигнализируют за нередности, могат да имат въпроси за начина, по който тези закони, политики и практики се прилагат за техния конкретен случай. Консултантски услуги и услуги за подкрепа на лицата, сигнализиращи за нередности, могат да се предоставят от независими публични органи⁴⁴ или от гражданското общество⁴⁵ и профсъюзите, евентуално безплатно или с публична подкрепа.

Подкрепа за предприятията, по-специално за малките и средните предприятия

Насоките за предприятията и промишлеността могат да аргументират ползата от сигнализирането за нередности от гледна точка на предотвратяването и преодоляването на вреди за репутацията и ефективността. Кодексите за добри практики могат да помогнат да бъде въведено постоянно ниво на най-добри практики между организациите и да улеснят предприятията да създадат политики за сигнализиране за нередности, адаптирани към размера на всяка организация⁴⁶. Такива кодекси са разработени на международно равнище⁴⁷ и в национален контекст от частни⁴⁸ и публични участващи страни⁴⁹.

МСП, които създават и/или управляват канали за подаване на сигнали, могат да се нуждаят от финансова, техническа или друга практическа подкрепа. Държавите членки биха могли, например, да възложат на даден орган задачата да предоставя канали за подаване на сигнали за такива предприятия⁵⁰. МСП могат също така да бъдат насърчавани да обединят ресурсите си, за да ползват съвместно (външни) доверени съветници и разследващ капацитет. Организациите на работодателите и профсъюзите,

⁴⁴ Като например Défenseur des Droits във Франция или Органът за лицата, сигнализиращи за нередности, в Нидерландия.

⁴⁵ Примери за това са благотворителната организация за сигнализиране за нередности Public Concern at Work в Обединеното кралство и Transparency International, която управлява центрове за застъпничество и правни консултации в целия свят.

⁴⁶ Напр. практическото ръководство за МСП, изготвено от Френската бизнес конфедерация (MEDEF) за начина, по който да се изпълняват задълженията съгласно френското законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, включително относно създаването на канали за вътрешно подаване на сигнали

<http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Напр. Наръчник за бизнеса за етиката и съответствието с цел борба с корупцията (Anti-corruption ethics and compliance handbook for business) на ОИСР, СНПООН (Служба на ООН по наркотиците и престъпността) и Световната банка (2013 г.) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> Насоки относно сигнализирането за нередности на Международната търговска камара. (2008 г.) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> и Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия (Guidelines for Multinational Enterprises) (2011 г.) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Напр. Кодексът за практики за механизмите за сигнализиране за нередности (Whistleblowing arrangements Code of practice), изготвен от Public Concern at Work в сътрудничество с Британския институт по стандартизация (2008 г.) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

⁴⁹ Напр. практическите ръководства за практики в областта на почтеността, изготвени от нидерландския орган за лицата, сигнализиращи за нередности, и по-конкретно „Процедура за подаване на сигнали“ (The reporting procedure) и „Към етична култура“ (Towards an ethical culture) <https://huisvoorklokkenuiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenuiders-english/>; и посочения по-горе [Whistleblowing ‘Guidance and code of practice for employers’](#) на Обединеното кралство.

⁵⁰ Точка 62 от препоръката на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, от 2014 г., посочена по-горе.

секторните асоциации, представителните организации и професионалните организации също могат да бъдат насърчавани да предоставят подкрепа, като поемат и централизират функциите по осигуряване на доверени лица/правни експерти, които да предоставят съвети, да получават сигнали и дори да провеждат разследвания.

Насоки за служителите на националните органи

Насоките могат да бъдат от полза и за служителите на националните органи, които приемат и разглеждат сигнали за нередности. Тези органи могат да варират от данъчни органи до регулаторни агенции за защита на околната среда и безопасност на храните. Насоките могат да им помогнат да разберат ролята и отговорностите си в съответните им области на дейност, както и да им предоставят добри практики извън рамките на законодателството⁵¹.

Обучение

Специализираният персонал на компетентните органи, който получава и разглежда сигналите, несъмнено се нуждае от подходящо обучение⁵². Длъжностните лица в публичния сектор могат да имат полза в по-общ план и от обучение при въвеждане в работата и обучение на работното място относно стандартите за почтеност⁵³. В насоките за частния сектор също могат да бъдат определени минимални стандарти за обучение за организациите и да се възложи на работодателите отговорността да популяризират тази политика сред служителите⁵⁴. Обучението на съдиите и на практикуващите юристи може да бъде от особено значение за гарантиране на ефективното прилагане на законодателството.

5. Заключение

Надеждната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, ще обогати инструментариума на ЕС за укрепване на правилното прилагане на правото на ЕС и за зачитане на прозрачността, доброто управление, отчетността и свободата на изразяване на мнение, които са ценности и права, на които се основава ЕС.

Комисията предлага **балансиран набор от мерки на равнището на ЕС** в конкретни области с ясно европейско измерение и в които въздействието върху прилагането е най-силно, сигналите от лица, сигнализиращи за нередности, са редки и неоткритите нарушения на правото на ЕС могат да доведат до сериозна вреда за обществения интерес. Балансиран подход се осигурява и от гледна точка на облекчаването на тежестта върху националните органи и предприятията, и по-специално малките

⁵¹ Напр. Обединеното кралство [Prescribed Persons guidance](#) и Ирландия: [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#).

⁵² Ирландия осигури възможност публичните органи да получат обучение за това как да работят със защитени оповестявания <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

⁵³ Вж. препоръката на ОИСР относно почтеността в публичния сектор (2017 г.) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Вж. препоръката на Transparency International в Наръчника за най-добри практики за законодателството в областта на сигнализирането за нередности (Best practice guide for whistleblowing legislation) за 2018 г., посочен по-горе.

предприятия и микропредприятията. На последно място, с предложената директива се постига баланс между необходимостта от защита както на лицата, сигнализиращи за нередности, така и на тези, засегнати от сигналите, за да се избегне извършването на злоупотреби.

Въвеждането на правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС ще подпомогне защитата на финансовите интереси на Съюза и осигуряването на равните условия, необходими за правилното функциониране на единния пазар и за да могат предприятията да извършват дейност в справедлива конкурентна среда.

Въпреки че на равнището на ЕС, в съответствие с принципа на субсидиарност, с предложената директива се въвеждат мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, насочени към прилагането на правото на Съюза в конкретни области, Комисията насърчава държавите членки, когато транспонират директивата, да разгледат възможността да включат в приложното ѝ поле и други области, както и в по-общ план да създадат всеобхватна и съгласувана рамка на национално равнище.

Възприемането на цялостен подход е абсолютно необходимо за признаване на съществения принос на лицата, сигнализиращи за нередности, за предотвратяването и преодоляването на неправомерни деяния, накърняващи обществен интерес, и за гарантирането на това, че тези лица са надлежно защитени в целия ЕС. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, заслужава пълната ангажираност и съвместните усилия на всички институции на ЕС, на държавите членки и на заинтересованите страни.