

СПРАВКА

ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ПОСТЪПИЛИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СТАНОВИЩА ОТ ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ИЛИ ПУБЛИЧНО ОПОВЕСТЯВАЩИ ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ

№	Организация/потребител /вкл. начина на получаване на предложението/	Предложения и становища	Приети/ неприети	Мотиви
1.	Български институт за правни инициативи	1. Какъв да бъде материалният обхват на законопроекта - във всички области на обществените отношения, или само в областите, които са изчерпателно изброени в Директивата (т. 2 „Описание на предложението“, абзац втори)? Чл. 2, параграф 2 от директивата дава право на държавите членки да разширят по свое усмотрение защитата на сигнализиращите лица съгласно националното си законодателство към области или действия, които не са обхванати от нея. Нашето мнение е, че с оглед осъзнаването на корупцията като ключов проблем за страната от значителна част от българското общество, предоставената от директивата възможност за разширяване на материалния обхват на законодателството, с което ще се въведе защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, трябва да бъде оползотворена максимално от българския законодател. Смятаме, че области, които трябва да са включени в материалния обхват на бъдещия закон са: енергетика /а не само радиационна защита и ядрена безопасност, с оглед на изнасяните от разследващи журналисти данни за зависимости и корупция в БЕХ, ЕСО и др./; образование /корупцията там е най-проблемна във висшето образование – предварително изтичане на информация за изпити, завишаване на оценки и др./; всички административни процедури, свързани с издаването на строителни разрешения /дейността на ДНСК е проблемна, както стана ясно от проучването на парламентарната комисия за имотите на Ахмед Доган – т.н. „Сараи“/; вътрешна сигурност /дейността на дирекция „Полиция“ с оглед изнесените в разследването „Осемте джуджета“ от АКФ данни за неадекватни реакции и игнориране на сигнали, подадени от граждани на тел. 112, от полицията; също данните за неправомерни действия при изпълнение на принудителната мярка „задържане“ в арестите/; правосъдие – с оглед ниското доверие най-вече в прокуратурата и твърденията за корупционни практики в адвокатурата.	Приема се частично	Към настоящия момент не се предвижда разширяване на материалния обхват. В процеса на извършването на обществени консултации ще бъде направен анализ на постъпилите предложения и становища и при необходимост ще бъдат възприети.

2. Кои да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения?

Нашето последователно и категорично мнение е, че е необходимо да се създаде единен специализиран орган, който да приема, обработва и разследва сигналите за нередности. Не смятаме, че идеята сигналите да се изпращат и обработват от вече съществуващите органи в различни области, е в състояние да обезпечи ефективността на подаването на сигнали, нито да гарантира сигурността на лицата, които са подали сигнал. Съществуващите в момента десетки структури към различните органи, които имат задачи за вътрешни проверки и работа по сигнали, трудно могат да убедят потенциалните лица, които биха сигнализирали за нередности, че ще могат да спазват необходимите стандарти за конфиденциалност. Трудно е да си представим и как самите структури за външно подаване на сигнали ще се еманципират от органа, с когото самите те са в субординационна зависимост, за да могат да предложат необходимата мяра на проверка на сигнала и защита и(или) подкрепа за сигнализиращото лице, в ситуации, в които сигналът е насочен срещу нередност в самия орган. Директивата не определя как трябва да са организирани институциите, които могат да действат като външни канали за подаване на сигнали, а само 3 рамкира условията, които те трябва да покриват. Може да се изведе, че един от възможните подходи е да се възприеме идеята за централизиран орган, който да действа като генерален канал за външно подаване на сигнали. В този ред на мисли най-близък по своята характеристика, до функциите на бъдещия централизиран орган се явява Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), макар че нейната компетентност е със строго регламентиран обхват, който е по-тесен от обхвата на директивата. Смятаме, че посредством законодателна промяна на компетентността на КПКОНПИ, тя би могла да поеме ролята на централизиран орган, който да действа като генерален канал за външно подаване на сигнали. Алтернативният подход, а именно, че тази роля може да бъде поета от съществуващите към момента инспекторати към министерствата, изисква реална реформа по отношение на тяхната структура и отделянето им от самите министерства. След като бъдат окончателно отделени от органите, част от които са в момента,

Приема се

инспекторатите могат да бъдат консолидирани в единна структура. Новосформираната по такъв начин, чрез окрупняване на настоящите инспекторати, институция би могла да поеме ролята на централизиран орган, който да действа като генерален канал за външно подаване на сигнали, като продължи да изпълнява повечето или всички от настоящите си правомощия по чл. 46 от Закона за администрацията. Еманципацията от министерствата вероятно ще повиши ефективността и по отношение на настоящите правомощия на инспекторатите /например по отношение на чл. 46, ал. 4, т. 2 изготвянето на оценка на корупционния риск и предлага мерки за ограничаването му/. В случай че никой от предложените по-горе два подхода не бъде възприет ще се създаде реална опасност да не бъде изпълнено изискването на чл. 11, параграф 2, т. а) на директивата, а именно външните канали за подаване на сигнали да бъдат независими и автономни. Отваря се вратата и пред редица други предизвикателства, като кои ще бъдат релевантните външни канали за сигнализиране, в случаите когато сигнализиращото лице е служител в субект на частния сектор, кой орган ще следи за прилагането на изискванията на бъдещия закон и ще търси отговорност за неговото неприлагане.

3. Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения?

В случай, че не се възприеме възможността за подаване на анонимни сигнали, най-важната част от защитата на сигнализиращите лица остава поверителността при боравене с информацията, която те предоставят, както и запазване конфиденциалността на тяхната самоличност. Доколко задължението за поверителност ще работи ефективно като инструмент за защита зависи както от броя на служебните лица, които ще бъдат ангажирани с обработването на сигналите, така и от конкретната отговорност (дисциплинарна, административно-наказателна и /или наказателна), която те ще носят, при неспазване на изискванията. Необходимо е санкциите при неспазване на изискванията за конфиденциалност на личните данни на подаващите сигнали да не са незначителни. По отношение на другите елементи от общия характер на защитата и подкрепата на лицата, които подават сигнали – забраната за ответни действия с цел отмъщение (чл. 19 от Директивата), мерките за подкрепа на сигнализиращите лица (чл. 20) и мерките за защита срещу

Приема се по принцип

В законопроекта е предвидена възможност за подаване на анонимни сигнали. По отношение на предложението защитата на лицата да бъде възлагана на Бюрото за защита на свидетелите, следва да се има предвид, че подобен подход излиза извън обхвата на Закона за

		ответни действия с цел отмъщение (чл. 22) – всички механизми, които предвижда Директивата трябва да намерят изрична регулация в българското законодателство, тъй като за много от тях към момента не съществуват преки паралели. Това предполага широк процес по хармонизиране на общото и отраслово законодателство. Добро начало е предвиждане на мерки, аналогични на предвидените в трудовото законодателство при неправомерно уволнение – възстановяване на работа по силата на съдебно решение, ако ответните действия са се изразили във вида на уволнение. Към момента за всеки български гражданин е предизвикателство да изброи изчерпателно всички институции, които имат, или биха могли да имат, отношение по работата по сигнали за нередности, борба с корупцията и нейната превенция. Практиката показва, че подобна ситуация рядко е работеща. С оглед засилване на ефективната защита на свидетелите, като най-важна предпоставка за борба с нередностите, следва да се обмисли възможността за възприемане на единен и самостоятелен орган за защита и подкрепа на лицата, които подават сигнали. Това може да стане чрез създаването на изцяло нов орган, или чрез възлагане на нови компетенции на вече съществуващ такъв. И в двата случая, би следвало да се държи сметка за това как ще бъде променен и без това не добре балансирания механизъм на държавните институции в България. Като начало, би могло в особени случаи на прекомерна ответна реакция, която потенциално застрашава живота или физическата неприкосновеност на лицето, защитата му да бъде възлагана на Бюрото за защита на свидетелите, чиято компетентност чрез законова промяна да обхване и тези случаи. 4. Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон? Административно-наказателна отговорност и съответните санкции следва да бъдат налагани от органа, който ще действа като външен канал за подаване за сигнали. Практичният вариант е това да бъде именно централизирания орган, за който вече стана дума в т. 2. В този смисъл, липсата на такъв орган, би затруднила много отговора на въпроса кой точно	Приема се	защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство. В този случай задължителна предпоставка за тази защита е наличието на наказателно производство, определено процесуално качество и най-вече се касае за защита относно тежки умишлени престъпления и организирана престъпност. Целта на законопроекта е защита на лица, които поначало подават сигнали за административни нарушения, въпреки, че не са изключени и сигнали за престъпления от общ характер, но същите следва да се препратят до прокуратурата и да се следва редът по НПК.
--	--	--	------------------	--

	орган е компетентен да налага санкции, особено в случаите когато сигнализиращото лице е служител на правен субект от частния сектор. 5. Считате ли за целесъобразно частни субекти с по-малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение ІБ и ІІ на Директивата, да бъдат задължени да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения? Ако да, в кои области? – 6. Следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия? Текстът на чл. 6, параграф 2 на Директива 2019/1937 дава право на държавите членки на Съюза сами да решат дали правни субекти на частния или публичен сектор са длъжни да приемат или не анонимни сигнали. Т. е. решението дали да се приемат и обработват анонимни сигнали е принципно и зависи единствено от преценката по целесъобразност на процедурата според българския законодател. В България боязлив дебат „за“ или „против“ анонимните сигнали вече веднъж бе проведен при обсъждането на ЗПКОНПИ. Нищо не налага обаче, възприетият в ЗПКОНПИ подход да бъде използван и в бъдещия Закон за защита на лицата, които подават сигнали, тъй като нито приложното поле, нито целите на двата закона съвпадат. Социологическо изследване, направено по поръчка на БИПИ през 2021 г., сочи, че възможността за подаване на анонимни сигнали е одобрявана от над 70% от българските граждани. Над 80% биха се чувствали до известна степен по-защитени при евентуално подаване на сигнал, ако съществуваше подобен механизъм. С оглед на данните от изследването, според нас е удачно да се предвиди възможност за анонимно подаване на сигнали, при условие, че лицето изпитва опасения и се страхува от възможността срещу него да бъдат предприети ответни действия.	Приема се	
--	---	-----------	--

2.	Сдружение Европейски Комплаиънс Център	1. Какъв да бъде материалният обхват на законопроекта? - във всички области на обществените отношения, или само в областите, които са изчерпателно изброени в Директивата (т. 2 „Описание на предложението“, абзац втори). Защитата на лицата, подаващи сигнали, има два аспекта. Първият е свързан с оповестяването на случващо се неправомерно поведение вътре в организациите за целите на разкриването и наказването на противоправни деяния. В този тесен смисъл подаването на сигнали служи на целите на правоприлагането и по специално – снабдяването на компетентните органи с информация. Вторият аспект е свързан с правоотношението работодател/служител. Като последният трябва да има възможност да разкрива информация за неправомерно поведение (което не е непременно квалифицирано като престъпление или административен деликт), без да се страхува от ответни действия от страна на работодателя. Например, много организации създават свои вътрешни правила за протичане на работния процес и Етични кодекси, а сигналите за тяхното нарушаване трябва да се третират по същия начин и със същата степен на защита като докладването на нарушения на законово задължение. Материалният обхват на законопроекта трябва да бъде максимално широк, за да включи и двата аспекта на подаването на сигнали. В сравнителноправен план, държави с вече функционираща правна уредба по въпроса се въздържат от изчерпателно изброяване на обществените отношения. Нещо повече, изброяването в Директивата на ЕС е с цел минимална хармонизация, а държавите-членки са насърчени да разширят материалния обхват на своя закон. Повечето законодателства обхващат три категории нарушения: 1) нарушения на законово задължение, 2) опасност за здравето или безопасността на хората и околната среда и 3) нарушения на интегритета/почтеността. Ето някои примери за последната категория: „злоупотреба с общественото доверие“ (Австралия), „нарушения на етичните кодекси“ (Норвегия), „грубо лошо управление“ (Ирландия, САЩ). Все пак е нужно поставяне на ограничение. Трябва да се предвиди „тест за обществен (публичен) интерес“, както е във Великобритания. Това	Приема се	

предполага, че съдията ще преценява дали ищецът е имал „разумно убеждение, че разкриването е в обществен интерес“. Съдебна практика на Европейския съд на правата на човека се фокусира върху процеса и мотивацията, докато скорошната съдебна практика във Великобритания има тенденция да разгледа броя на хората, засегнати от неправомерните действия, тежестта на нарушението и субективното намерение на нарушителя. Положително е, че проектът на закона предлага от правото на защита да се ползват не само наетите по служебно или трудово правоотношение работници и служители, но и кандидати за работа или бивши служители, доброволци, стажанти, самонаетите лица, служители на контрагенти или подизпълнители на нарушител, съдружниците и акционерите, както и други трети лица, които са свързани с нарушителя в работен контекст (като напр. помощници, колеги и роднини на сигнализиращото лице). Не трябва да се пропускат лицата на договорно правоотношение с организацията – напр. по договор за поръчка или изпълнение/граждански договори.

2. Кой да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения?

Преди всичко трябва да се даде отговор на въпроса какви могат да бъдат правомощията на държавните органи в тази сфера. Те могат да бъдат богат спектър: 1. Превенция (повишаване на осведомеността чрез информационни кампании, контакт с работодатели и професионалисти, създаване на добри практики и насоки, разработване на инструменти за измерване на организационната култура провеждане или финансиране на научни изследвания) 2. Правна помощ и подкрепа на лицата, подаващи сигнали (оказване на помощ на подаващите сигнали преди и по време на разследването, предоставяне на правни съвети относно процедурата за подаване на сигнали, представителство пред съда) 3. Разследване на сигнали за предполагаеми неправомерни действия, 4. Разследване на предполагаемо ответно поведение с цел отмъщение; 5. Психологическа и социална подкрепа за лицата, подаващи сигнали 6. Правна закрила 7. Корективни, последващи действия Нидерландия е може би единствената страна, в която съществува самостоятелна Агенция за подаване на сигнали (Dutch Whistleblower Authority), която притежава всички гореизброени правомощия самостоятелно или заедно с други държавни органи и

Приема се

		съдилищата. Институцията, до които могат да се подават сигнали в Австралия, Белгия и Франция, е омбудсманът. Добра практика е, институцията, занимаваща се със сигнали, да бъде независима – със самостоятелен бюджет и отчитаща се единствено пред Парламента. Това е от особена важност, особено ако ѝ бъдат предоставени широки правомощия. В Словакия компетентни органи са били Инспекциите по труда, а отскоро – самостоятелно бюро за приемане на сигнали. В Ирландия и Обединеното кралство не е създадена специализирана агенция за подаване на сигнали. И в двете страни законът предвижда списък с държавни органи, които получават сигнали и разследват предполагаеми нарушения. Съдилищата осигуряват правна закрила, а неправителствени организации се занимават с превенция, правна помощ и подкрепа, разследване на сигнали за неправомерно поведение. Мнението на настоящия доклад е, че за момента в България не е нужно създаването на нова, самостоятелна институция, която да се занимава с докладването на сигнали. Аргументът е, че няма възможност за нейната бърза и ефективна ресурсна обезпеченост – особено що се отнася до технически и професионално подготвен персонал. Второ, частният сектор вече има значителен опит по отношение създаването на вътрешни процедури за докладване, управлението и разследването на сигнали вътре в организациите, на който опит трябва да се разчита. Трето, предвид културни, правни и икономически съображения - частният сектор едва ли би приветствал създаване на нова централизирана агенция, която да влияе върху вътрешните отношения в организациите. Гражданите имат малко доверие в институциите, особено що се отнася до деликатна сфера като подаване на сигнали. Предложението за институционалната среда в България е следното: Разширяване на мандата на омбудсмана да осигурява правна помощ и съдействие на подаващите сигнали, предоставяне на съвет към коя агенция или регулаторен орган да подадат сигнала си, както и възможност за подкрепа и разследване на случаи на ответни действия с цел отмъщение срещу подаващия сигнали (всичко това може да е много полезно особено при сигнал за нередност в публичния сектор). Неправителствените организации трябва да имат водеща роля по отношение превенцията - повишаване на осведомеността чрез информационни кампании, контакт с работодатели и професионалисти, създаване на добри практики и насоки, разработване на инструменти за измерване на организационната култура, провеждане на научни изследвания. Следващата роля на ЮЛНЦ е да оказват правна помощ и		
--	--	---	--	--

подкрепа на лицата, подаващи сигнали (чрез оказване на помощ на подаващите сигнали преди и по време на разследването, предоставяне на правни съвети относно процедурата за подаване на сигнали, представителство пред съда). Създаване на списък с държавни органи, които могат да получават сигналите за неправомерни действия и да ги разследват – напр. Комисията за финансов надзор, БНБ, ДАНС, НАП и т.н. в зависимост от характера на правонарушението. Оттам, ако са налице достатъчно данни за престъпление, събраните доказателства се изпращат на прокуратурата. По този начин тези държавните органи разширяват правомощията си и са длъжни да публикуват в техните годишни доклади броя защитени разкрития, направени пред тях, проведените разследвания, както и действията, предприети в отговор на тези разкрития. Правната защита на подаващите сигнали трябва да се търси чрез съда, особено в случай на последващи действия с цел отмъщение – по реда на трудовото законодателство или по време на наказателен/административен процес.

3. Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения?

Действията, които накръняват правата на докладващите, са свързани с тяхното трудово/служебно правоотношение и ги поставят в неблагоприятно положение поради факта на подадения от тях сигнал. Редът за защита трябва да е по Кодекса на труда. Докладващият сигнали трябва да е защитен не само по отношение незаконно уволнение, налагане на дисциплинарни мерки и наказания, но и в следните случаи: неправомерно възлагане на работа извън официалната заетост; загуба на възможност за образование, обучение или професионално развитие; загуба на възможност за повишение на работното място, загуба на професионално звание; влошени условията на труд; предсрочно прекратяване на договора, намаляване на заплатата и други форми на възнаграждение; възможност за участие в печалбите на работодателя; възлагане на допълнителни задължения или прехвърляне на други длъжности; претърпяване на ответни действия от страна на другите работници/служители. Що се отнася до правоотношения, базирани на договор (напр. за изработка), то подаващият сигнала за нередност трябва да е защитен от носенето на отговорност за вреди, възникнали от неизпълнение на договорно задължение във връзка с акта на разкриване на информация – напр. нарушение на клауза за

Приема се частично

По отношение на предложението лицата да се ползват със защита на свидетелите, следва да се има предвид, че редът и условията за това са изчерпателно посочени в НПК, както и в Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство. В този случай задължителна предпоставка за тази защита е наличието на наказателно производство, определено процесуално качество и най-вече се

конфиденциалност или забавено изпълнение. В процесуален аспект международен стандарт е тежестта на доказване да е обърната. Работодателят трябва да докаже, че действията не са свързани с акта на докладване, т.е. трябва да докаже, че е имало друга основателна причина за неговите ответни действия. Нужно е единствено лицето да е придобило статуса на „докладващ сигнал“. Мерки за защита – обвързване с вече съществуващите в трудовото законодателство – възстановяване на работа, обезщетение за вреди и др. В Белгия добро решение е възможността за прехвърляне на друга длъжност, щат, в друг отдел. Тъй като съдебната процедура може да отнеме дълго време, докладващият сигнали трябва да има възможност да поиска от съда временни мерки - което означава, че настоящата ситуация ще остане същата, докато случаят не бъде решен (напр. уволненият може да остане на позицията си). Това е мярка за защита във Франция, Ирландия, Сърбия, Словакия, Великобритания, САЩ. Трябва да се предвидят редица промени в наказателно-процесуалното право, например, да се даде възможност на докладващите сигнали да се ползва ефективно със статуса на защитен свидетел. На „лицето, докладващо сигнали“ трябва да се даде правото да представя предложения за нови доказателства и/или да подава жалби срещу определени решения в наказателното/административното производство, както и правото да получава информация за хода на разследването. Подаващият сигнал трябва да е легитимиран да обжалва отказа от защита от страна на прокурора или административния орган. Ако е бил съучастник в противоправното деяние, но го е разкрил и е получил статуса на „лице, подаващо сигнали“ – това да се счита за смекчаващо вината обстоятелство.

4. Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон?

Може да се предвиди Инспекциите по труда да глобява работодатели, които не са създали вътрешни системи за докладване (така е в Словакия и Ирландия), а в публичния сектор е нужно Сметната палата регулярно да извършва одити на ефективността на системите за получаване на сигнали на държавните органи. Санкции за неспазване на закона – работодател, предприел трудово-правни действия срещу подаващите сигнали във връзка с разкриването на информация, или нарушаване на задължението за запазване в тайна самоличността на сигнализиращия. В Словакия

Не се приема

касае за защита относно тежки умишлени престъпления и организирана престъпност. Целта на законопроекта е защита на лица, които поначало подават сигнали за административни нарушения, въпреки, че не са изключени и сигнали за престъпления от общ характер, но същите следва да се препратят до прокуратурата и да се следва редът по НПК.

КПКОНПИ, е определен за централен орган, на когото ще бъдат възложени правомощия да следи за спазването на изискванията на законопроекта.

	например, гореспоменатите правонарушения се наказват с глоба до 2000 евро. Компетентен орган – Инспекциите по труда.		
	5. Считате ли за целесъобразно частни субекти с по-малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение ІБ и ІІ на Директивата, да бъдат задължени да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения? Ако да, в кои области? Добрата световна практика е организациите от всякакъв вид, големина и сектор да предвиждат политики, процедури и канали за докладване. Това е в интерес на частния сектор, тъй като носи по-добро управление на човешките ресурси и предотвратяване на загуби, породени от неправомерно поведение на персонала. Законодателството не трябва да пречи, а да подхранва подобно поведение. Критерият брой работни места е донякъде механичен. Частни субекти с по-малко от 50 работници трябва да бъдат насърчавани да създават механизми за подаване на сигнали, особено ако попадат в сектора на финансовите услуги, фармацевтичния, добивния и други сектори, в които могат да възникнат сериозни последици за публичния интерес при неразкриване на противоправно поведение. Във всички случаи, независимо от големината и сектора – лицата, подаващи сигнали, трябва да получат необходимата правна закрила по закон.	Приема се по принцип	Лицата, които работят в определени структури от частния сектор с по-малко от 50 работници, които няма да бъдат задължени да създадат канал за вътрешно подаване на сигнали, могат да подадат сигнал чрез централния орган КПКОНПИ и да се ползват от защитата.
	6. Следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия? Регистрирането на анонимни сигнали не трябва да бъде a priori недопустимо. Трябва обаче в правилата и процедурите за докладване в организациите да са предвидени условията за анонимно докладване, както и да бъде гарантирано, че на базата на получената информация могат да	Приема се	

		бъдат събрани доказателства и проведено разследване. Обратната връзка с анонимния докладващ сигнали, която Директивата изисква, може да бъде постигната чрез разнообразни дигитални канали за докладване. Ако самоличността на докладващия бъде разкрита, той се ползва от пълната защита от ответни действия с цел отмъщение. 7. Други Нужно е да се внимава с публичното оповестяване на информация чрез медиите, без лицето първо да е изчерпало вътрешните канали за докладване в организацията и външните начини – чрез сигнал към компетентните органи. Ако дадено лице разкрие информация директно на медиите, въпреки че е било възможно/безопасно да използва вътрешни и външни механизми за подаване на сигнал, би трябвало да му се откаже статуса на „лице, докладващо сигнал“ и следователно предвидената закрила по обсъждания закон.	Приема се частично.	В законопроекта ще бъдат предвидени условията, при които ще бъде допустимо защита да се предоставя на лице, което публично е оповестило информация за нарушение.
3.	Адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори”	1. Какъв да бъде материалният обхват на законопроекта - във всички области на обществените отношения, или само в областите, които са изчерпателно изброени в Директивата. С оглед посочените по-горе аргументи за минимална тежест, която да бъде въведена по отношение преди всичко на субектите от частния сектор, считаме, че законът поне на първо време не трябва да създава задължения, излизайки извън изброените в чл. 2 от директивата отношения и съответно по отношение на актовете, изброени в Приложение 1 от нея, макар ЕС многократно да насърчава държавите-членки да прилагат стандарти над	Приема се	

		минималните изисквания, особено по отношение на защитата на тези, които съобщават за нарушения на националното законодателство, а не само на законодателството на ЕС. Чл. 1 от Директивата описва именно най-чувствителните теми, в които обществото проявява нетърпимост към корупцията и закононарушенията – така например там са включени европейските норми относно обществените поръчки, безопасността на населението под най-различни нейни проявления, защита на потребителите и на личния живот, общественото здраве и др. Без конкретно изброяване на актове са посочени и нарушенията, засягащи финансовите интереси на съюза, както и правилата, свързани с общия пазар, в това число защитата на конкуренцията и забрана на държавните помощи. Излизането извън обхвата на посочените обществени отношения рискува да доведе до това, че законът да не бъде припознат като такъв, който се бори срещу най-чувствителните проблеми пред българското общество. В тази връзка може да бъде посочен опитът на Германия по транспониране на директивата. Там проектозаконът, представен на германския парламент през декември 2020 г. е отхвърлен през април 2021 г., като основен аргумент е предполагаемата тежест, която той ще наложи на компаниите. От друга страна следва да се има предвид, че създаването на работещи минимални стандарти за защита на лицата, които подават сигнали само за определени групи нарушения, но не и други, рискува да създаде допълнителни затруднения пред предприятията, особено пред по-малките такива, за които ще се наложи ползване на специализирана помощ. Това е така, защото в тези случаи те вероятно ще трябва да извършват някаква форма на предварителна преценка относно това за какви нарушения е подаден сигналът. Ограничаването на сигналите също така би могло да постави въпроса какво се случва с лице, което е подало сигнал по тема, която не попада с материалния обхват на закона и дали няма да бъдат поставени в риск такива лица. Това е материя, която ще трябва да бъде изрично адресирана. Предвид посоченото, считаме за разумен вариант да се предвиди задължение за предприятията да осигурят минимален стандарт за защита на лица, подаващи сигнали за описаните в чл. 2 от директивата нарушения, но задължените субекти да имат възможност да предприемат действия по защита и на лица, сигнализиращи за други нарушения. В случай, че бъде възприето това, то е редно стандартът за защита на втората група лица да е не по-нисък. В тази връзка интересно е да се посочи, че в Дания, където директивата вече е транспонирана, е възприет подобен подход с факултативни възможности по отношение на персоналния обхват на законодателството. Там Законът		
--	--	---	--	--

задължава компаниите и организациите да предоставят своите сигнализиращи канали на служителите, но те могат, ако желаят, да ги отворят за доклади от други хора, които имат връзка с работата, например бизнес партньори, доставчици и други външни лица. Ако горещата линия на компанията приема само доклади от своите служители, външните страни могат вместо това да използват външна гореща линия за подаване на сигнали (като тази, създадена от Органа за защита на данните). За пълнота представяме информация за възприетите разрешения/предложения в други държави-членки, доколкото са ни известни: - В Дания законът обхваща докладване за нарушения не само на законодателството на ЕС, но и на националното законодателство и нарушения от сериозен характер (включително подкуп, корупция, сексуален тормоз). - Румъния предлага обхватът да е „всяко нарушение на правно задължение, както и действия и бездействия, които противоречат на обекта или целта на закона, включително неспазване на етичните и професионалните правила“; - Швеция е друг пример, където предложеното транспониране би защитило тези, които съобщават за нарушения на шведското законодателство, а не само на европейското, както и тези, които предоставят информация за нарушение, което не е нарушение на закона, но за което в обществен интерес; - В Естония се предвиждат мерки за защита на лица, подаващи сигнали за нередности, в областта на националната сигурност и отбрана.

2. Кой да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения?

Изборът на орган, пред който да се случва външното подаване на сигнали по смисъла на чл. 11 от Директивата е въпрос, който зависи от конкретното законодателно разрешение и могат да бъдат възприети различни подходи. Въпросът кой да бъдат институциите е свързан преди всичко с тяхната актуална компетентност, както и с това доколко новите правомощия биха се вписали в нея. Друг особено важен фактор е наличието на капацитет и възможност да се поемат новите задължения. Отново следва да изтъкнем и необходимостта да се съобрази възможното обществено мнение и при избора на компетентни ведомства да се избегне възможната връзка с „доносничеството“. В тази не препоръчваме избора на силова структура или такава свързана с „националната сигурност“. Могат да се посочат следните примери от държавите, които са транспонирали директивата или

Приема се

	са в процес на нейното транспониране, които считаме, че биха били удачни за обсъждане: - Ирландия предвижда в Службата на Омбудсмана да бъде създадена служба за защитено разкриване на информация, която да подпомага в определени аспекти действието на закона; - Датската агенция за защита на данните ще създаде външна гореща линия за обработка на доклади, свързани с нарушения на законодателството на ЕС. 3. Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения? Считаме, че законът трябва да предвиди мерки, които да надхвърлят чисто формалната защита на лицата, като обаче това не трябва да е за сметка на допълнителни утежняващи ангажименти за предприятията. В тази връзка може да се посочи примерът на Франция, където законът включва разпоредби за финансова и психологическа подкрепа за подаващите сигнали. Важно е да се предвидят и технологични мерки относно сигурността на информацията, която се разменя чрез каналите да сигурно подаване на сигнали. Това следва да е свързано и с изисквания за отговорност на лицата, които ще отговарят за администриране на сигналите. Считаме обаче, че законът трябва да предвижда определени минимални стандарти и санкции при нарушаване на правата на сигнализиращите лица, но да не включва конкретни формални изисквания към предприятията, извън заложеното в директивата. На тях следва да се даде свободата да организират постигането на зададените стандарти, но по избран от тях начин. Това ще позволи гъвкавост, както и съобразяване с конкретните особености. Повече строгост законът трябва да предвижда по отношение на осигуряването от държавата, в това число от органите за външно подаване на сигнали, мерки. Директивата задава основните изисквания, които, ако бъдат постигнати, биха били достатъчни за постигане на целите му. Така например може да се обърне внимание на забраната за ответни действия – тук водещото е да се осигури възможност за справедливо и безпристрастно оценяване на това дали едно действие е ответно заради подаден сигнал или е обективно обусловено. Чл. 19 от директивата предвижда забрани за предприемане на действия спрямо сигнализиращо лице, но от друга страна е важно да се избегне възможността едно лице, очакващо предприемане на такова действие спрямо него, базирано на обективното му представяне пред съответното предприятие (доколкото разбира се това е приложимо) да подаде	Приема се по принцип	
--	--	-----------------------------	--

неоснователен сигнал, само за да предотврати съответното действие. Ако се допусне такава възможност, то това би имало много тежки последици както за цялостното прилагане на закона, така и по принцип за бизнеса. Възможно решение е например изискването работодател или пряк ръководител на сигнализиращото лице да не получава достъп до определена информация, свързана със сигнала. Считаме обаче, че е целесъобразно въвеждането на максимално широк набор от предложените в чл. 20 от Директивата мерки, чието финансиране не следва да е за сметка на предприятията. Като особено важна оценяваме дейността по „застъпничество“ (чл. 20, § 1, а от директивата). Чрез безплатна информация и съвети, както и разясняване на същността и целта на закона би могло да се работи и за преодоляване на възможните негативи от приемането на закона, описани по-горе. Считаме, че предоставянето на такива мерки не следва да е монопол на държавата и следва да се предвидят възможности за предоставянето им и от частни организации или неправителствени такива, както предвижда чл. 20, § 3. Макар поставеният въпрос за обществено обсъждане да е за мерките за защита на сигнализиращите лица, смятаме, че не по-малко важен е и въпросът за мерките за защита на засегнатите лица (чл. 22 от Директивата). Всяка от двете групи лица следва да получи максимално възможната защита – за да се стимулира подаването единствено на сигнали за случаи, в които наистина е извършено или може да бъде извършено съществено закононарушение и да се пресече всякаква форма на злоупотреби (било то за разчистване на лични сметки или за притискане на работодателя).

4. Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон?

Както и по отношение на органите за външно сигнализиране, законодателният подход следва да зависи от внимателна преценка на компетентностите и ресурсите на орган, който ще бъде избран, както и от общественото отношение към него. Водещо е не толкова кой ще бъде органът, а какви правомощия ще получи той (в това число и застъпничество и осигуряване на мерки за защита, ако бъде прието, че те ще се концентрират в един орган). Не е от първостепенна важност кой именно орган ще налага санкции, а е от значение каква ще бъде неговата реална дейност и то не с акцент санкции, а с акцент създаване на регулаторна и

Приема се

	обществена среда, спомагаща за адекватната борба с правонарушенията, попадащи в материалния обхват на закона. 5. Считате ли за целесъобразно частни субекти с по-малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение ІБ и ІІ на Директивата, да бъдат задължени да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения? Ако да, в кои области? Имайки предвид обществените нагласи, голямата тежест, която би се създала за малките предприятия (включително закупуване на скъпи технологични решения), както и последиците от ковид-пандемията и мерките за борба с нея, считаме, че поне на първо време не следва да се предвиждат задължения за частни субекти с по малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение ІБ и ІІ на Директивата да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения. Не случайно Директивата урежда и външно подаване на сигнали и именно външното сигнализиране би следвало да съдейства за постигане на целите на закона по отношение на малките предприятия. Също така, при малките предприятия чисто практически е много по-възможно да се стигне до ответни действия, ако се извършва вътрешно сигнализиране. 6. Следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия? Това е един от въпросите, които е най-силно дебатиран в Европа. Важно е да се подчертае, че директивата ясно посочва, че анонимните сигнализиращи лица трябва да получат същото ниво на защита като всеки друг. Тук съответно възниква въпросът как може да стане това, а също така как биха се защитили правата на тези, срещу които е подаден сигнал. Присъединяваме се към разбирането, че възможността за подаване на анонимни сигнали би могло да доведе до накърняване на права и в по-широк смисъл до нарушаване на принципа за справедлив процес. Отново посочваме и специфичната като за държава от бившия комунистически	Приема се	
	Не се приема	Не се приема	Когато лицата, които биха могли да подадат сигнал не се чувстват в безопасност да предадат информацията, която притежават, това води до недостатъчно подаване на сигнали и

		блок чувствителност по темата за анонимните „доноси“. Възможността за анонимни сигнали изключително остро би засегнала именно този аспект. Действително липсата на възможност за анонимно подаване на сигнали е възможно да намали стимула да се подава сигнал, но целта на закона не трябва да е непременно подаване на всякакви необосновани сигнали. Необходимостта да се посочи самоличността на сигнализиращото лице ще послужи и като предварителен „филтър“, чрез който да се отсеят сериозните сигнали от опитите за разчистване на лични сметки чрез механизмите на закона. Този предварителен филтър ще спомогне и за по-голямата ефективност по прилагане на закона, както и ще намали тежестта спрямо предприятията. Притесненията на лицата, подаващи сигнали от посочване на самоличността им трябва да бъдат преодоленни чрез ефективността на мерките за защита, включително и с изискване тяхната самоличност да не се разкрива, ако има риск това да им навреди, както и с високи санкции при нарушаване на законовите забрани относно „отмъщение“ към сигнализиращите. Застрашаването на законните интереси на лица, които биха могли да бъдат застрашени от несправедливо обвиняване от сигнализиращи лица, както и жертването на ефективността на закона и неговото положително възприемане от обществото не следва да са цената, която да се плаща с оглед запазване анонимността на сигнализиращите. В подкрепа на възможността за анонимни сигнали се посочва, че сега технологичният напредък, като например възможността за предоставяне на двупосочна шифрована комуникация дава възможност за проследяването на анонимни доклади и получаването на допълнителна информация от сигнализиращия, без да се нарушава тяхната анонимност. Независимо от това, считаме, че това би означавало въвеждане на много обременяващи за компаниите изисквания, тъй като ще трябва да се покрият повече задължителни функционалности на защитените канали за комуникация. То, също така ще предизвика значителна негативна обществена реакция. С оглед посоченото, считаме, че допускането на регистриране и разглеждане на анонимни сигнали не би било целесъобразно. Дания, която първа е транспонирала директивата, например не е предвидила каквито и да е изисквания за приемане и разследване на анонимни сигнали.		следователно до „пропуснати възможности“ за предотвратяване и разкриване на нарушения, които могат сериозно да навредят на обществения интерес. Целта на проекта е именно висока защита на лицата, създаване на сигурност и насърчаване за подаването на сигнали за нарушения.
4.	Висш адвокатски съвет	1. Какъв да бъде материалният обхват на законопроекта — във всички области на обществените отношения, или само в областите, които са		

	изчерпателно изброени в Директивата? Считаме, че обхватът на законопроекта следва да бъде <u>разширен</u>, спрямо минимално определения в Директивата обхват. Тази възможност е предоставена от самата Директива (чл. 2, ал. 2). Множество държави-членки възприемат този подход при имплементирането на Директивата (например Франция, Швеция, Чехия, Ирландия и други) и той съответства на препоръките на водещи международни НПО в тази сфера¹. По-конкретно, предлагаме в материалния обхват на директивата да попадат <u>всички правонарушения</u>. Това следва да обхваща всички нарушения, както на правото на ЕС, така и на националното право. От една страна, по този начин ще бъдат облекчени, както лицата, които подават сигнали, така и лицата, които администрират системи за докладване, тъй като няма да имат необходимост да извършват сложен правен анализ дали твърдяното нарушение попада в тесния обхват на Директивата. От друга страна, това ще позволи драстично да бъде подобрена ефективността на Закона и системите за докладване, което ще защити обществения интерес правонарушенията да бъдат откривани по-лесно. На последно място, би било абсурдно сигнали например за тежки стопански престъпления или други криминални деяния да бъдат оставяни без движение, единствено поради факта, че не попадат в обхвата на Директивата. 2. Кои да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения? В момента, в Република България няма изградени подобни външни системи за докладване на правонарушения. Макар до известна степен	Не се приема	Към настоящия момент не се предвижда разширяване на материалния обхват. В процеса на извършването на обществени консултации ще бъде направен анализ на постъпилите предложения и становища и при необходимост ще бъдат възприети.
	В момента, в Република България няма изградени подобни външни системи за докладване на правонарушения. Макар до известна степен	Не се приема	Не се предвижда създаването на нов

¹ "Законодателство за защита на разобличителите — наричан на добрите практики (на англ. език)", достъпен на **английски език** на следния линк: https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN_compressed.pdf

	правоохранителните органи (прокуратура, полиция, КПКОНПИ, ДАНС и др.) да имат сходни функции, целта на Директивата е да създаде различни, допълнителни механизми в този смисъл. Също така, както Ви е известно, ефективността на българските правоохранителни органи в борбата с корупцията бе многократно критикувана от ЕК и създаването на един допълнителен, външен и независим механизъм в този смисъл би било полезно. С оглед горното, считаме че най-доброто решение би било да се създаден <u>нов независим специализиран орган</u>, който да бъде отговорен за ефективното прилагане на Закона. За да бъде ефективен такъв орган, той трябва да бъде: Независим от изпълнителната власт; Независим от правоохранителните органи (прокуратура, полиция, КПКОНПИ, ДАНС и др.); Да разполага с необходимите правомощия и ресурси (човешки и материални). Един такъв орган би могъл да осигури независимо и обективно администриране на национална външна система за докладване на нарушения, като при необходимост, да препраща преписки на съответните правоохранителни органи, административни органи и т.н., запазвайки анонимността на подалите сигнала. В случай, че прецените, че горното не е възможно и следва да се избере вече съществуващ такъв орган, считаме че най-удачно е да бъде възложена тази задача на Омбудсмана на Република България и/или на Националното Бюро за правна помощ, като съответно им бъдат осигурени допълни гаранции за независимост и бъдат предоставени необходимите правомощия и ресурси. 3.Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения? Законът следва да осигурява адекватна, достъпна, съразмерна, безплатна и прозрачна защита на лицата, които оповестяват информация за нарушения. Защитата трябва да включва редица частно-правни (облигационни, трудово правни и др.) и публично-правни механизми, като при необходимост следва да бъдат изменени разпоредбите на други закони, като КТ, Закона за държавния служител, НК, НПК и т.н. По-специално, лицата разкриващи нарушения следва да бъдат защитени срещу всякакви отвени мерки, несправедливо отношение,	Приема се	орган, тъй като това би довело до разходване на допълнителни бюджетни средства.
--	--	------------------	--

	разкриване на самоличността им, уволнения и т.н. Тази защита следва да се отнася и до действия и мерки извън работното място и/или съответното правоотношение, като например водене на исков или злоупотреба с административни производства срещу оповести телите. Първи елемент от такава защита би могло да бъде въвеждането на правило, че самоличността на лицата разкриващи нарушения през външен канал, както и тези през вътрешен канал - ако нарушението е сериозно, ще бъде държана в тайна от съответния орган поне до края на съответното разследване/проверка, освен ако няма необходимост да бъде разкрита на разследващите органи. От опита в държавите, където съществуват подобни механизми е видно., че особено трудно е да се постигне справедлив и ефективен баланс, който да не допуска злоупотреба с права от страна на лицата, разкриващи нарушения. В този смисъл, може да се разгледат възможности такива мерки да подлежат на съдебен контрол, а най-значимите от тях (като например забрана за уволнение) да бъдат допускани от съда. 4. Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон? Считаме, че удачен вариант би бил независимият орган, който прилага закона, да разполага с правомощията да налага административни наказания поради нарушения на закона. Това не следва да ограничава правата на лицата, претърпели вреди от такива нарушения, да могат да търсят съдебна защита и да водят исков за обезщетение на вреди, като предлагаме да бъде включен изричен текст в закона. 5. Считате ли за целесъобразно частни субекти с по-малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение 1Б и II на Директивата, да бъдат задължени да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения? Ако да, в кои области?	Приема се Приема се	
--	---	-----------------------------------	--

С оглед размерите на Република България и на бизнеса в нея, критериите за персонален обхват на Директивата не биха били особено ефективни в България. В този смисъл, считаме, че следва да се разшири обхвата на задължените лица, като същевременно се търси справедлив баланс между ползите за обществото и разходите, които би довела такава мярка за бизнеса. По-специално, считаме че следва да бъдат обхванати и следните лица: Всички юридически лица от публичния сектор, без значение броя служители; Лица (или клонове и търговски представителства) част от международни групи с над 50 служители; Юридически лица (дружества, ЮЛНЦ и т.н.) осъществяващи дейности в особено рискови за нарушения сектори (като например всички лица по чл. 4 от ЗМИП, лица действащи в сектори с повишен риск от нарушения на конкуренцията, като енергийния сектор, концесионери, ВиК дружества и други); Юридически лица, ползващи значителни публични средства (например лица участващи в обществени поръчки или имащи договори с НЗОК - лечебни заведения, вносители и търговци на лекарства и др.);

Лица с над 25 служители (например Чехия е приела този критерий) и/или с над 1 милион лева оборот годишно.

С оглед избягване твърде голяма административна тежест, следва законът да предоставя възможността на задължените лица да прилагат системи за докладване на нарушения, които са единни на групово ниво (например за големите международни компании, да има възможност да използват сходни системи в ЕС за цялата група, естествено съобразени с българското законодателство) или които са споделени (например между няколко лица от публичния сектор или между лица от един и същ бранш в частния сектор). Също така, следва да се предостави възможността да се аутсорсват такива системи към подходящи външни администратори - например адвокати или адвокатски дружества, специализирани компании и т.н..

6. Следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия?

Преди всичко, следва да бъдат разграничени анонимни сигнали -

	тоест такива, за които изначало не е известно кой е подателя, от такива за които подателят е известен, или има как да бъде установен, но съответният орган вътрешен или външен, го пази в тайна (което би следвало да е правилото при подаването на сигнали за нарушения). Въпросът за допускане на анонимни сигнали в българското законодателство винаги е бил противоречив. Същевременно Директива № 2019/1937 е един съвсем нов и различен инструмент, чиято цел не е толкова наказание, а преустановяване на евентуално нарушение. В съвременната практика някои от най-големите скандали, предизвикани от "разобличители" са инициирани от анонимни сигнали. Поради тази причина, редица международни НПО² и адвокатски асоциации³ препоръчват да бъдат приемани, при определени условия, и анонимни сигнали. В този смисъл, с оглед ефективността на закона, считаме че следва да бъдат допуснати, при определени условия, и анонимни сигнали. Така например, би могло да се предвиди лицата сами да решават дали и при какви условия ще разглеждат анонимни сигнали в техните вътрешни системи. Относно външните системи, може да се предвиди задължение да бъдат проверявани такива сигнали ако са вероятно основателни и/или за сериозни нарушения. Правилата относно разглеждане на анонимни сигнали следва да бъдат съобразени с правилата на българския процес - ГПК, АПК, НПК, ДОПК, както и с рамката за защита правата на човека и за защита на личните данни в България и ЕС.	Приема се по принцип	Към настоящия момент се допуска подаването на анонимни сигнали. Предложението за анонимизация на сигнала ще бъде взето предвид в процеса на обществени консултации.
--	---	------------------------------------	--

² Като например Прозрачност без граници - виж "Законодателство за защита на разобличителите - наръчник на добрите практики (на англ. език)", достъпен на английски език на следния линк: https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN_compressed.pdf

³ Като например Висшият орган на адвокатурата на Германия - Deutscher Anwaltverein - виж https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-51-18-eu-ril-vorschlag-whistleblowing?file=files/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2018/dav-sn_51-2018-whistleblowing-english.pdf

		7. Други предложения и коментари извън зададените в документа теми Законът следва <u>изрично</u> да осигури спазването на правилата относно адвокатската тайна и/или други професионални тайни. Същите са изрично заложи и в текста на самата директива (виж чл. 3, ал. 3, букви (б), (в) и (г) и Съображение № (26)). По-специално, считаме че следва изрично да бъдат изключени от обхвата на закона документи или информация, представляващи адвокатска тайна, като бъде уточнено, че дори такива документи или информация попаднат в система за разкриване, те следва да бъдат унищожени и не подлежат на разглеждане и използване в последващи производства. На следващо място, следва да бъде уредено как Законът ще се прилага за адвокатите, адвокатските дружества и адвокатските съвети. Считаме, че би могло да се създаде единна система за докладване за всички адвокати, администрирана от ВАДвС. Не на последно място, въвеждането на Директива № 2019/1937 в българското право следва да бъде осъществено по начин, който да не доведе до значителни разходи или административни задължения за бизнеса. В този смисъл, законът би могъл да насърчи използването на споделени или общи системи за докладване (например за групи от лица в ЕС, за браншови организации и т.н.), както и да предостави необходимите преходни периоди за съобразяване с изискванията му.	Приема се по принцип	В проекта се предвижда едно от изключенията на приложното поле е спазването на правилата относно адвокатската тайна.
--	--	---	------------------------------------	---