

(Образецът е одобрен
от Съвета за административната
реформа на 03 септември 2020 г.)

Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Период на извършване: юни
2021 г. – февруари 2022 г.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Съдържание

1.	Описание на проблема/ите	5
2.	Заинтересовани страни	13
3.	Цели	14
4.	Варианти на действие	22
5.	Анализ на въздействията	31
5.1.	Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия.....	32
5.2.	Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти	48
	Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:	48
5.3.	Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти	50
5.4.	Административна тежест	51
5.5.	Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест).....	52
5.6.	Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни.....	53
6.	Сравняване на вариантите.....	53
7.	Препоръчителен вариант.....	54
8.	Обществени консултации	54
9.	Последваща оценка на въздействието.....	57
10.	Източници.....	59
11.	Приложения	60

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
Директивата	Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

	23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза
ЕС	Европейски съюз
КПКОНПИ	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
ЕК	Европейската комисия
Съветът	Съветът на Европейския съюз
НСОРБ	Национално сдружение на общините на Република България
НСИ	Национален статистически институт
АПК	Административнопроцесуален кодекс

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
Таблица 1	Варианти на действие
Таблица 2	Икономически въздействия на вариант 0 „Без действие“
Таблица 3	Икономически въздействия на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“
Таблица 4	Икономически въздействия на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 5	Социални въздействия на вариант 0 „Без действие“
Таблица 6	Социални въздействия на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“
Таблица 7	Социални въздействия на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 8	Екологични въздействия на вариант 0 „Без действие“
Таблица 9	Екологични въздействия на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

Таблица 10	Екологични въздействия на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 11	Специфични въздействия на вариант 0 „Без действие“
Таблица 12	Специфични въздействия на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“
Таблица 13	Специфични въздействия на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 14	Качествена оценка на по-значимите въздействия и специалните им аспекти при вариант 0 „Без действие“
Таблица 15	Качествена оценка на по-значимите въздействия и специалните им аспекти при вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“
Таблица 16	Качествена оценка на по-значимите въздействия и специалните им аспекти при вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

* Този образец на доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършени оценки и да определи необходимите им реквизити.

** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ оценката на въздействие, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка.

*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

1. Описание на проблема/ите

През 2017 г. ЕК проведе широки консултации, под формата на 12-седмична открита обществена консултация, три целеви онлайн консултации със заинтересованите страни, два работни семинара с експерти от държавите членки и работен семинар с академични експерти и експерти в областта на застъпничеството.

ЕК получи 5707 отговора на обществената консултация. От тях 97 % (5516) са от респонденти, участвали като частни лица. Останалите 3 % са от лица, отговарящи от името на организация (191 отговора). Две трети от всички запитани (физически лица и организации) са от Германия и Франция (съответно 43 % и 23 %), отговорите от Испания са 7 % от общия брой отговори, по 5 % са отговорите от Италия и Белгия и 6 % от Австрия. Останалата част от отговорите са разпределени между другите държави членки. Почти всички запитани (99,4 %) са съгласни, че лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъдат защитени, а 96 % изразяват сериозната си подкрепа за определяне на законно обвързващи минимални стандарти относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в правото на Съюза. Според запитаните четирите най-важни области, в които е необходима защита на лицата, сигнализиращи за нередности, са: а) борбата срещу измамите и корупцията (95 % от запитаните); б) борбата срещу данъчните измами и избягването на данъци (93 % от запитаните); в) опазването на околната среда (93 % от запитаните); и г) опазване на общественото здраве и безопасност (92 % от запитаните).

На равнището на Съюза сигналите и публичните оповестявания от лица, сигнализиращи за нередности отдолу нагоре по веригата, са важен инструмент за прилагане правото и политиките на Съюза. Тези лица предоставят на националните правоприлагащи системи и правоприлагащите системи на ЕС информация, която води до ефективно разкриване и разследване на нарушения на правото на ЕС. Лицата, които работят за дадена публична или частна организация или са в контакт с такава организация, често са първите, които научават за заплахи или вреди на обществения интерес, възникващи в този контекст. Чрез подаването на сигнали за нарушения тези лица играят ключова роля за разкриването и предотвратяването им. Въпреки това често пъти те се въздържат да подадат сигнал поради страх от ответни действия. В този контекст значението на предоставянето на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, се признава все по – често както на равнището на Съюза, така и на международно равнище.

Проблем 1. Липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

Извършването на незаконни дейности и злоупотребата със закона са възможни във всяка организация, била тя частна или публична, голяма или малка. Те могат да се проявят под много различни форми като например корупция или измама, злоупотреба или небрежност. Ако не бъдат предприети мерки срещу тях, те могат нерядко сериозно да навредят на обществения интерес. Лицата, които работят за дадена организация или са в контакт с нея поради свързани с тяхната работа дейности, често са първите, които научават за такива събития, и следователно са в привилегировано положение да информират тези, които могат да разрешат проблема.

Лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация относно нарушения, настъпили в контекст, свързан с работата, спомагат за предотвратяване на щетите и откриват заплахи или вреди за общественения интерес, които в противен случай могат да останат скрити. Те обаче често пъти се въздържат да подават сигнали във връзка с опасенията си поради страх от ответни действия с цел отмъщение. Поради тези причини значението да се предостави ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, с оглед на защитата на обществения интерес, се признава все по-често както на европейско, така и на международно равнище.

Липсата на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, поражда допълнителни опасения във връзка с отрицателното ѝ въздействие върху свободата на изразяване и свободата на медиите, залегнали в член 11 от Хартата на основните права на ЕС („Хартата“). В рамките на дискусиите по време на втория годишен колоквиум за основните права на тема „Медиен плурализъм и демокрация“, организиран от Европейската комисия (ЕК) през ноември 2016 г., бе подчертано, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, като източници на информация за журналистите, е важна за разследващата журналистика, за да може тя да изпълнява ролята си на „пазител“.

Липсата на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, може да засегне и прилагането на правото на ЕС. Заедно с другите средства за събиране на доказателства сигнализирането за нередности е средство за предоставяне на информация на националните и европейските правоприлагащи системи, което води до ефективно разкриване на нарушения на правилата на Съюза.

Защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения, беше разпокъсана, както на ниво ЕС, така и в отделните държави членки. Липсата на такава защита в една държава членка може не само да окаже неблагоприятно въздействие върху функционирането на политиките на ЕС в тази държава, но и странично въздействие върху другите държави членки. Защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, на равнището на ЕС се предвижда само в конкретни сектори и в различна степен. Тази разпокъсаност и пропуските означават, че в много ситуации тези лица, не са защитени по подходящ начин срещу ответни действия с цел отмъщение. Когато лицата, които биха могли да подадат сигнал или публично да оповестят информация за нарушение, не се чувстват в безопасност да предадат информацията, която притежават, това води до недостатъчно подаване на сигнали и следователно до „пропуснати възможности“ за предотвратяване и разкриване на нарушения на правото на Съюза, които могат сериозно да навредят на обществения интерес.

Данни за степента на недостатъчно подаване на сигнали от лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, могат да бъдат взети от различни проучвания, като например специалното проучване на Евробарометър от 2017 г., посветено на корупцията: 81 % от европейците посочват, че не са подали сигнал за корупция, която са преживели или на която са станали свидетели. 85 % от запитаните по време на проведената през 2017 г. от ЕК обществена консултация считат, че работниците много рядко или рядко подават сигнал относно опасения, свързани със заплаха или вреда за обществеността, поради страх от правни и финансови последици. В проучване, проведено от ЕК през 2017 г., в което се посочват отрицателните въздействия върху правилното функциониране на единния пазар, приблизителната

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

оценка на загубата на потенциални ползи поради липсата на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, само в областта на обществените поръчки е между 5,8 милиарда евро и 9,6 милиарда евро годишно за ЕС като цяло.

За преодоляване на тази разпокъсаност на защитата в ЕС институциите на ЕС и много заинтересовани страни призоваха за предприемане на действия на равнището на ЕС. В резолюцията си от 24 октомври 2017 г. относно „Законни мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, действащи в обществен интерес“ и в резолюцията си от 20 януари 2017 г. относно ролята на лицата, сигнализиращи за нередности в защитата на финансовите интереси на ЕС, Европейският парламент призова ЕК да представи хоризонтално законодателно предложение, за да гарантира високо равнище на защита на лицата, сигнализиращи за нередности в ЕС, както в публичния, така и в частния сектор, и в националните и европейските институции. В своите заключения относно прозрачността в данъчната област от 11 октомври 2016 г. Съветът на Европейския съюз (Съветът) насърчи ЕК да проучи възможността за бъдещи действия на равнище ЕС. Организацията на гражданското общество и синдикалните организации нееднократно призоваваха за общоевропейско законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, действащи в името на обществен интерес.

Също така в съобщението си от 2016 г. „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ ЕК отбеляза, че прилагането на правото на ЕС продължава да бъде предизвикателство, и определи ангажимента „в името на общия интерес да бъде поставен по-силен акцент върху правоприлагането“. По-специално в него бе подчертано, че „често, когато изникват проблеми — например тестовите на автомобилните емисии, замърсяването на водите, незаконните сметища, безопасността и сигурността на транспорта — те не са породени от липсата на законодателство на ЕС, а по-скоро от липсата на ефективно прилагане на правото на ЕС“.

С приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза се цели да се използва в пълна степен потенциалът на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с цел да се подобри правоприлагането. В него се определя балансиран набор от общи минимални стандарти, осигуряващи стабилна защита срещу ответни действия с цел отмъщение за лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, в конкретни области на политиката, в които е необходимо да се подобри правоприлагането, да се преодолее недостатъчното подаване на сигнали от лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, които могат сериозно да навредят на обществен интерес.

В редица области и инструменти на политиката законодателният орган на ЕС вече е признал стойността на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, като инструмент за правоприлагане. В различни инструменти, свързани например с финансовите услуги, безопасността на транспорта и опазването на околната среда, са включени правила, които в различна степен предвиждат канали за подаване на сигнал и защита на лицата, подаващи сигнали относно нарушения на въпросните правила.

С приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза се засилва защитата, която се предоставя във всички тези инструменти: то ги допълва с нови правила и защитни мерки, като ги привежда в съответствие с високо равнище на защита и същевременно запазва техните специфики.

Въвеждане на изискванията на Директивата в българското законодателство:

В изпълнение на ангажиментите, произтичащи от членството на Република България в ЕС, е необходимо да бъдат предприети съответните мерки на национално ниво, които да осигурят прилагането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. За целта е извършена настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието, която разглежда специфичните национални аспекти и възможните подходи за транспониране на директивата в националното ни законодателство при спазване на принципите на откритост, обосновааност, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност.

За да се осигури необходимата защита на национално ниво на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения е необходимо да се уредят условията, редът и мерките за защита на лицата в публичния и частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или актове на Европейския съюз.

Основната цел е създаването на нормативна уредба, която да осигури защита на лицата в публичния и частния сектор, които подават сигнали или оповестяват публично информация за нарушения на българското законодателство или актове на Европейския съюз, станала им известна при или по повод извършване на тяхната работа или изпълнение на служебните им задължения. В съответствие с изискванията на Директивата в бъдещата нормативна уредба ще бъде предвидено задължени субекти да са всички работодатели в публичния сектор с изключение на общини с по-малко от 10 000 жители. По отношение на частния сектор се предвижда задължени субекти да са работодателите с повече от 50 работници или служители, както и тези с по-малко от 50 работници или служители, ако осъществяваната от тях дейност попада в актовете на Европейския съюз, посочени в приложението към законопроекта.

Също така се цели гарантирането на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения по отношение на актове и области, при които е необходимо да се подобри правоприлагането. Обхватът е широк, като сред категориите са: обществени поръчки, финансови услуги, продукти и пазари, предотвратяване на изпирането на пари, опазване на околната среда, обществено здраве, защита на потребителите, безопасност на транспорта, защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни, сигурност на мрежите и информационните системи и др. Изключения от приложението на настоящия проект на закон ще се допускат само относно правилата за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и националната сигурност, ако те попадат в обхвата на член 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз; защитата на класифицирана информация; адвокатската тайна; поверителността на здравната информация; тайната на съдебното съвещание; провеждането на наказателно производство.

Също така се цели въвеждането и изграждането на национален механизъм за защита на лицата подаващи сигнали или публично оповестяващи информация, както и извършването на проверка и предприемане на действия по всеки сигнал.

Към настоящия момент действащата нормативна уредба предвижда съществуването на различни органи с правомощия за проверка на сигнали в различни сфери на публичния сектор. В зависимост от характера на нарушението сигнали за нарушения могат да се подават до различни ведомства и институции – като например Държавната агенция „Национална сигурност“ (чл. 72 от Закона за мерките срещу изпирането на пари, чл. 9 от Закона за мерките срещу финансирането на тероризма), омбудсмана (чл. 19 от Закона за омбудсмана), Комисията за противодействие на корупцията за отнемане на незаконно придобитото имущество (чл. 47 от ЗПКОНПИ), Комисията за енергийно и водно регулиране (чл. 76 от Закона за енергетиката), Изпълнителна агенция „Железопътна администрация (чл. 32 от Наредба № 59 от 2006 за управление на безопасността на железопътния транспорт), Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" (чл. 130а, ал. 5, чл. 130б, ал. 6, чл. 130в, ал. 4 КТ), Българската народна банка (чл. 79, ал. 13 от Закона за кредитните институции), Комисията за финансов надзор (чл. 13 от Закона за Комисията за финансов надзор и чл. 6 от Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти), финансови инспектори (чл. 5 от Закона за държавната финансова инспекция), управляващите органи на програмите, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (чл. 69, ал. 3 от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове). За извършено престъпление от общ характер гражданите и длъжностните лица са длъжни да информират органите на прокуратурата или МВР или друг държавен орган (чл. 205 от Наказателно-процесуалния кодекс). Съществуващите в момента десетки структури към различните органи, които имат задачи за вътрешни проверки и работа по сигнали, трудно могат да убедят лицата, които биха подали сигнал за нарушение, че ще могат да спазват необходимите стандарти за конфиденциалност.

В частния сектор липсват нормативни основания за изграждането на канали за вътрешно подаване на сигнали за нарушения. Наблюдават се изключения във финансовия сектор и регулацията на вътрешния пазар. Всяка банка е длъжна да създаде подходяща и ефективна процедура, по която служителите на банката да могат да сигнализират за нарушения в рамките на институцията по самостоятелен и независим ред (чл. 74, ал. 4 от Закона за кредитните институции). Задължение за създаване на подходящи процедури за докладване на нарушения е налице за всички лица, които осъществяват дейност в областта на финансовите услуги (чл. 9, ал. 2 от Закона за пазарните злоупотреби с финансови инструменти), инвестиционни посредници, пазарните оператори и доставчиците на услуги за докладване (чл. 65, ал. 1, т. 15, чл. 49, ал. 5, чл. 168, ал. 1, т. 7, чл. 219, ал. 6, чл. 223, ал. 5, чл. 226, ал. 4 от Закона за пазарите на финансови инструменти), управляващите дружества, инвестиционните дружества и депозитарите на колективни инвестиционни схеми (чл. 10а, чл. 37, ал. 8, чл. 104, ал. 1, т. 6 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране). Задължени да приемат вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма са и лицата по чл. 4 от ЗМИП (чл. 101, ал. 1 и ал. 2, т. 16 от ЗМИП).

Със специалната нормативна уредба се създават нови правила относно подаването на сигнали за нарушения, които няма да засегнат сега действащите правила за подаване

на сигнали. Същите ще се запазят, както и начините, по които и към настоящия момент се подават. С промените на предложениия проект ще се доразвият специални правила, имащи отношение към защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, начините за подаване, регистрирането и разглеждането на сигналите.

Създаването на единен централен орган е добър механизъм за справяне със съществуващата разпокъсаност на настоящата правна уредба по отношение на подаването на сигнали и повишаването на правната сигурност, за да се работи ефективно по недостатъчното подаване на сигнали и да се подобри прилагането на правото на Съюза и на българското законодателство във всички определени области, в които нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес. С новата нормативна уредба ще се създаде задължението за Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) да действа като централен орган за външно подаване на сигнали. КПКОНПИ ще изгради външен канал за подаване на сигнали чрез определяне на служители, които да извършват проверка по тях и да предлагат предприемане на конкретни мерки с цел преустановяване на нарушението, в случаите, когато е констатирано такова, или сезиране на друг орган, при необходимост от предприемане на действия от негова компетентност. Предвиден е и контрол на решенията на Комисията по направените проверки, като същите подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. КПКОНПИ редовно и най – малко веднъж на три години ще преразглежда своите правила за външно подаване на сигнали и за последващи действия по тях, ще извършва анализ на практиката по прилагането на закона. Ежегодно ще изпраща на Европейската комисия статистически данни за броя на постъпилите сигнали, извършените проверки и резултатите от тях, както и отчет за финансовите постъпления от събраните глоби и имуществени санкции и оценка при установени финансови щети.

Относно защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация, са обхванати възможно най-голям кръг категории лица, които могат да получат защита. Такива могат да бъдат както лице, което полага труд без трудово правоотношение и/или упражнява свободна професия и/или занаятчийска дейност, доброволец или стажант, съдружник, акционер, едноличен собственик на капитала, член на управителен или контролен орган на търговско дружество; лице, което работи за физическо или юридическо лице, негови подизпълнители и доставчици; кандидат за работа, участвал в конкурс или друга форма на подбор за постъпване на работа и получил в това качество информация за нарушение; работник или служител, когато информацията е получена в рамките на прекратено трудово или служебно правоотношение.

Защитата ще се предоставя срещу предприети ответни действия с цел отмъщение не само директно спрямо самите сигнализиращи лица, но и срещу тези, които могат да бъдат предприети непряко, включително спрямо помощниците, колегите или роднините на сигнализиращото лице, които също са свързани посредством работата с работодателя на сигнализиращото лице, клиента или получателя на услугите. В този смисъл се предвижда, че защита ще се предоставя и на лица, които помагат на сигнализиращо лице в процеса на подаване на сигнал; лица, които са свързани със сигнализиращото лице и които могат да бъдат подложени на ответни действия поради сигнализирането, както и юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст.

Защитата ще се предоставя и на лица, които правят тази информация обществено достояние, като например я оповестяват чрез онлайн платформи или социални мрежи или на медиите и т. н. По този начин за първи път в българското законодателство ще се създадат специални правила при публично оповестяване на информация за нарушения.

Създават се канали за вътрешно подаване на информация за нарушения, канали за външно подаване и публично оповестяване на информация за нарушения. Това се дължи преди всичко на необходимостта да се подобрят съществуващите алтернативи на вътрешни канали (например т.нар. „горещи линии“). Целта е насърчаване на лицата да пристъпят на първо място към вътрешните канали за подаване на сигнали. По този начин се ограничават както негативните последици за организацията от гледна точка на репутацията, така и се заздравява връзката служител-работодател на основата на доверие и вътрешно убеждение, че съответният проблем може да бъде ефективно и ефикасно разрешен с максимална степен на конфиденциалност. Вътрешното подаване на сигнали също е най-добрият начин за предаване на информация на лицата, които могат да допринесат за ранното и ефективно отстраняване на рискове за обществения интерес. Независимо от това, ако лицето счита, че за него е налице риск от ответни дейности и няма да бъдат предприети ефективни мерки по проверка на сигнала, то може да използва външен канал за подаването на сигнала, а именно да го подаде до КПКОНПИ.

Основната причина да бъде предоставена защита на горепосочените лица е тяхната позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си. Когато не е налице свързан с работата дисбаланс на силите, като например в случая на обикновени жалбоподатели или случайни граждани, не е необходима защита срещу ответни действия с цел отмъщение.

Самата защита се изразява в забрана за ответни действия с цел отмъщение, които могат да бъдат под формата на уволнение, понижаване в длъжност, налагане на дисциплинарни мерки, предсрочно прекратяване или разваляне на договор и др.

Ясната юридическа забрана за предприемане на ответни действия с цел отмъщение би имала важен възпиращ ефект и би била допълнително подсилена от разпоредбите за лична отговорност и санкции за извършителите на ответни действия с цел отмъщение. В случай на нарушение на забраната за ответни действия с цел отмъщение е предвидена право на обезщетение на лицето, подало сигнал за нарушение или публично оповестило информация за претърпените имуществени и неимуществени вреди.

Наред с това е необходимо да бъдат предвидени допълнителни мерки, които следва да се предприемат, за да се гарантира защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения - лесно достъпна информация и съвети относно процедурите и средствата за правна защита, обръщане на тежестта на доказване в съдебни производства, така че в случаи на ответни действия с цел отмъщение лицето, което ги предприема срещу лице, подало сигнал, да носи отговорността да докаже, че действията му не представляват ответни действия с цел отмъщение и т. н.

С цел ограничаване на злонамереното подаване на сигнали е необходимо да се отчетат и някои допълнителни особености по отношение на информацията, която сигнализиращият подава. По-конкретно да се изисква сигнализиращите лица да имат разумни основания да считат, че информацията, за която са сигнализирали, е вярна към момента на подаването на сигнала. Това е важна предпазна мярка срещу злонамерено или целящо злоупотреба подаване на сигнали, като се гарантира, че тези, които

съзнателно подават невярна информация, не се ползват от защита. В същото време тя гарантира, че сигнализиращото лице няма да бъде лишено от защита в случай на неточен сигнал поради неволна грешка. Също така сигнализиращите лица следва да имат право на защита, ако имат разумни основания да считат, че информацията, за която са подали сигнал, попада в приложното поле на законопроекта. Чрез създаването на нова нормативна уредба ще се създадат правила за обработката на сигнали и за защита на личните данни на лицата, посочени в сигнала. По този начин се гарантира, че поверителността на всяко сигнализиращо лице, засегнато лице и трети лица, посочени в сигнала, например свидетели или колеги, е защитена на всички етапи на процедурата.

Сигналът за извършено нарушение може да бъде подаден писмено или устно до администратора чрез канал за вътрешно подаване или до Комисията чрез канал за външно подаване. Устното подаване на сигнал може да се осъществява по телефона, по други системи за гласови съобщения и по искане на сигнализиращото лице - чрез лична среща в 7-дневен срок. Документирането на устни сигнали се извършва чрез запис на разговора на траен и позволяващ извличане носител или чрез съставяне на писмен протокол, в който разговорът се възпроизвежда пълно и точно.

Информацията по всеки постъпил сигнал се вписва незабавно в регистър, който не е публичен. Редът за воденето на регистъра се определя с акт на задължения субект по чл. 9, ал. 1, съответно на Комисията.

Действията, предприети срещу сигнализиращите лица извън работен контекст, например чрез производства, свързани с клевета, нарушаване на авторските права, търговски тайни, поверителност и защита на личните данни, също могат да имат сериозен възпиращ ефект върху сигнализирането. Сигнализиращите лица следва да могат да разчитат на подаването на сигнал с информация за нарушения или публичното оповестяване на информация като защита в такива производства, при условие че информацията, за която е подаден сигнал или е публично оповестена, е била необходима за разкриване на нарушението. В тези случаи, лицето, по чиято инициатива е образувано производството, следва да носи доказателствената тежест за това, че сигнализиращото лице не отговаря на условията, посочени в законопроекта. В тази връзка е предвидено, че когато срещу лице има образувано съдебно производство във връзка с подаден от него сигнал или публично оповестена информация, то има право да поиска прекратяване на това производството, ако е имало основателна причина да предполага, че подаването на сигнала или публичното оповестяване на информацията са били необходими за разкриване на нарушение.

С оглед гарантиране на ефективността на правилата относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения ще бъдат предвидени административнонаказателни разпоредби. В тях ще бъдат уредени съставите на нарушенията и са предвидени санкции за нарушителите. Предвидено е актовете за установяване на нарушенията да се съставят от определени от председателя на Комисията длъжностни лица, а наказателните постановления ще се издават от председателя на Комисията. Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления ще се извършва по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

2. Заинтересовани страни

За идентифициране на заинтересованите и засегнати страни са използвани насоките от Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието и Стандартите за провеждане на обществени консултации. Предвид спецификата и динамиката на разглежданите обществени отношения и възможността различни групи лица в различно свое качество да бъдат както заинтересовани, така и засегнати от новата уредба, заинтересованите и засегнатите страни са групирани условно и неизчерпателно, с оглед възможната им и/или специфичната роля и участие в процесите.

Определянето на заинтересованите страни съпътства целия период на изготвяне на предложенията за уредба през различните обсъждания и разисквания и при самия процес на изготвяне на законопроекта, тъй като приемането на специален Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения ще се отрази на множество институции, компетентни органи и всички граждани предвид на всеобхватността на обществените отношения, който урежда.

I. Държавни органи и институции:

1. Българската народна банка;
2. Комисията за финансов надзор и нейните органи;
3. Фондът за гарантиране на влоговете в банките;
4. Агенцията за държавна финансова инспекция;
5. Националната агенция за приходите;
6. Държавна агенция "Национална сигурност";
7. Агенция „Митници“;
8. „Ръководителите на органите, отговорни на национално ниво за управлението и разходването на средствата от ЕС за сигналите или публичното оповестяване на информация за нарушения, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз, по смисъла на член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз“;
9. Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество;
10. Националното бюро за правна помощ;
11. Главен инспекторат на Министерския съвет;
12. Инспекторатите по Закона за администрацията;
13. Комисия за защита на личните данни;
14. Омбудсман;
15. Органите на МВР;
16. Съд;
17. Прокуратура на Република България;
18. Национална следствена служба;
19. Общински и областни администрации;

II. Неправителствен сектор, бранишове, работодателски и синдикални организации;

1. Национално сдружение на общините;

2. Синдикални, браншови и работодателски организации.

III. Всички категории субекти и предприятия, попадащи под регулацията на законопроекта и Директивата;

1. работодателите в частния сектор с повече от 50 работници или служители, както и с по – малко от 50 работници или служители, ако осъществяваната от тях дейност попада в актовете на Европейския съюз, посочени в приложението към закона.

IV. Всички граждани и организации, които могат да бъдат пряко или косвено заинтересовани и които имат досег с дейността и областите на регулация, определени в законопроекта и в директивата;

V. Медии

Съветът за електронни медии

Списъкът на заинтересованите страни от приемането на законопроекта не е изчерпателен. Основните структури са упоменати, но могат да бъдат посочени и други, които имат отношение към приложното поле на законопроекта.

3. Цели

Поставянето на адекватни цели е от ключово значение при извършването на оценка на въздействието като стремежът следва да бъде към постоянно усъвършенстване и надграждане на целите по време на целия процес по оценка на въздействието. Като добра практика на извършване на оценка на въздействието е възприето при определяне на целите да се спазва правилото целите да са измерими, постижими и обвързани времево.

Обща цел: Ефективна защита, повишаване на информираността и гарантиране на сигурността и правата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения на правото на ЕС чрез:

Цел 1: Създаване на изрична, ясна и точна регламентация на обществените отношения, чрез създаването на специален закон, с който ще бъде преодоляна разпокъсаността на нормативната уредба и ще се създадат допълнителни гаранции за подобряване прилагането на правото на ЕС и съответно на българското законодателство в широк кръг области;

Последиците от нарушенията на правото на ЕС с трансгранично измерение, разкрити от лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, показват как недостатъчната защита в една държава членка не само оказва

отрицателно въздействие върху функционирането на политиките на ЕС в тази държава членка, но може да окаже и странично въздействие върху други държави членки и върху ЕС като цяло.

Създаването на специален закон е необходимо условие, за да се подобри прилагането на правото на ЕС и в българското законодателство в следните области:

- **обществени поръчки** - защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е необходима, за да се подобри прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство в областта на обществените поръчки. В допълнение към необходимостта да се предотвратяват и разкриват измами и корупция, включително и на обществените поръчки, е необходимо да се вземат мерки и за справяне с недостатъчното прилагане на правилата относно възлагане на обществени поръчки от националните публични органи и от някои доставчици на комунални услуги при закупуването на стоки, строителни работи и услуги. Нарушенията на тези правила водят до нарушения на конкуренцията, увеличават разходите за извършване на стопанска дейност, нарушават интересите на инвеститорите и акционерите, понижават като цяло привлекателността за инвестиции и създават неравнопоставени условия на конкуренция за всички предприятия в цяла Европа, като по този начин засягат правилното функциониране на вътрешния пазар.

- **финансови услуги** - добавената стойност на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в областта на финансовите услуги вече е призната от законодателния орган на ЕС. След финансовата криза, която разкри сериозни слабости при прилагането на съответните правила, в голям брой законодателни инструменти в тази област бяха въведени мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности на ниво ЕС.

- **безопасност на продуктите** - основният източник за събиране на доказателства са предприятията, участващи в производството и дистрибуторската верига, така че подаването на сигнал от лицата, имат висока добавена стойност, тъй като те са много по-близо до източника на възможни нелоялни и незаконни производства, внос или дистрибуторски практики, свързани с опасни продукти. Това обосновава въвеждането на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, във връзка с изискванията за безопасност, приложими както към „хармонизираните продукти“, така и към „нехармонизираните продукти“.

- **безопасност на транспорта** - значението на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, от гледна точка на предотвратяването и възпрепятстването на нарушения на правилата на ЕС в областта на безопасността на транспорта, които могат да застрашат живота на хората, вече е признато в секторните инструменти на ЕС относно авиационната безопасност и безопасността на морския транспорт, които предвиждат специални мерки за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, както и специфични канали за подаване на сигнали. Тези инструменти включват също защитата от ответни действия с цел отмъщение за работниците, подаващи сигнали за собствените си неволни грешки (така наречената „култура на справедливост“). Необходимо е съществуващите елементи на защитата на лицата, подаващи сигнали или

публично оповестяващи информация за нарушения, в тези два сектора да се допълнят, както и да се осигури такава защита за другите видове транспорт, а именно автомобилния и железопътния транспорт, с цел да се подобри прилагането на стандартите за безопасност.

- **опазването на околната среда** - събирането на доказателства, разкриването и справянето с нарушенията срещу околната среда и незаконното поведение срещу опазването на околната среда продължават да бъдат предизвикателство и трябва да бъдат засилени, както се посочва в съобщението на ЕК от 18 януари 2018 г. „Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда“. Макар че в момента правила за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, са налични само в един секторен инструмент в областта на опазването на околната среда, въвеждането на такава защита изглежда необходимо, за да се гарантира ефективното прилагане на постиженията на правото на ЕС в областта на околната среда, чиито нарушения могат сериозно да навредят на обществения интерес с възможните странични въздействия отвъд националните граници. Това се отнася и за случаите, в които опасни продукти могат да нанесат вреди на околната среда.

- **безопасност на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях** - подобни съображения обосновават въвеждането на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с цел надграждане на съществуващите разпоредби и предотвратяване на нарушения на правилата на ЕС в областта на хранителната верига, и по-специално по отношение на безопасността на храните и фуражите, както и на здравето на животните и хуманното отношение към тях. Различните правила на ЕС, разработени в тези области, са тясно свързани. Регламент (ЕО) № 178/2002 определя общите принципи и изисквания, които са в основата на всички европейски и национални мерки, свързани с храните и фуражите, като се поставя специален акцент върху безопасността на храните с цел гарантиране на високо равнище на защита на здравето на човека и интересите на потребителите във връзка с храните, както и ефективното функциониране на вътрешния пазар. В този регламент се предвижда, наред с другото, операторите в сферата на храните и фуражите да нямат възможност да възпират своите служители и други лица да си сътрудничат с компетентните органи, когато това може да предотврати, намали или отстрани риск, произтичащ от храните. Законодателният орган на ЕС предприе подобен подход в областта на законодателството за здравето на животните чрез Регламент (ЕС) 2016/429, с който се установяват правилата за превенция и контрол на болестите по животните, които се предават на животни или на хора.

- **радиационната защита и ядрената безопасност** - подобряването на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, също би благоприятствало предотвратяването и възпирането на нарушенията на правилата на Евратом относно ядрената безопасност, радиационната защита и отговорното и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци.

- **защита на потребителите** - сигналите, подадени от лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, могат да бъдат ключът

към установяването и предотвратяването, намаляването или премахването на рискове за общественото здраве и защитата на потребителите в резултат на нарушения на правилата на ЕС, които в противен случай могат да останат скрити. По-специално защитата на потребителите е тясно свързана и със случаи, в които опасни продукти могат да причинят значителна вреда на потребителите. Ето защо защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, следва да бъде въведена във връзка със съответните правила на ЕС.

- **защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни** - защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни е друга област, в която лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, са в привилегировано положение да разкриват нарушения на правото на ЕС, които могат да нанесат сериозна вреда на обществения интерес, като например енергетика, здравеопазване, транспорт, банково дело и т.н., и доставчици на основни цифрови услуги (например „компютърни услуги в облак“). Подаването на сигнали от лица, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, в тази област е особено ценно за предотвратяване на инциденти в областта на сигурността, които биха засегнали ключови икономически и социални дейности и широко използвани цифрови услуги. То спомага за осигуряване на непрекъснатост на услугите, които са от съществено значение за функционирането на вътрешния пазар и благосъстоянието на обществото.

- **нарушения на правилата на вътрешния пазар по смисъла на чл. 26, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, включително правилата на Европейския съюз и българското законодателство относно конкуренцията, държавните помощи и корпоративното данъчно облагане, както и нарушения, свързани с трансгранични данъчни схеми, чиято цел е да се получи данъчно предимство, което противоречи на предмета или на целта на приложимото право в областта на корпоративното данъчно облагане** - подаването на сигнали от лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е необходимо за по-ефективното разкриване и предотвратяване на нарушения на правото на ЕС в областта на конкуренцията. Това ще послужи за защита на ефикасното функциониране на пазарите в ЕС, ще позволи еднакви условия на конкуренция за предприятията и ще осигури ползи за потребителите. Защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще подобри прилагането на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, включително държавната помощ. Що се отнася до правилата за конкуренция, приложими по отношение на предприятията, значението на подаването на сигнали от вътрешни лица при разкриване на нарушенията на закона в областта на конкуренцията вече е признато в политиката на ЕС за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, както и с въведения неотдавна от ЕК инструмент за анонимно подаване на сигнали за нередности. Въвеждането на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, на равнището на държавите членки ще увеличи способността на ЕК, както и на компетентните органи в държавите членки, да разкриват и преустановяват нарушения на правото на ЕС в областта на конкуренцията. По отношение на държавната помощ

лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, могат да играят важна роля в подаването на сигнали за неправомерно предоставена помощ и на информация, когато с помощта се злоупотребява на национално, регионално или местно равнище.

- **защитата на финансовите интереси на Съюза** във връзка с борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща използването на разходите на ЕС, събирането на приходи от ЕС и средства или активи на ЕС, е основна област, в която трябва да се засили прилагането на правото на ЕС и българското законодателство. Подобряването на защитата на финансовите интереси на ЕС включва и изпълнението на бюджета на ЕС, свързано с разходите, направени въз основа на Договора за създаването на Европейската общност за атомна енергия. Липсата на ефективно правоприлагане в областта на финансовите интереси на ЕС, включително измами и корупция на национално равнище, води до понижаване на приходите на ЕС и злоупотреба със средствата на ЕС, което може да наруши публичните инвестиции и растежа и да подкопае доверието на гражданите в действията на ЕС. Защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е необходима, за да се улесни разкриването, предотвратяването и възпрепятстването на съответните измами и незаконни дейности.

Чрез въвеждане на нови разпоредби относно защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще се укрепи правилното функциониране на единния пазар, правилното прилагане на политиките на ЕС в областта на безопасността на продуктите, безопасността на транспорта, опазването на околната среда, ядрената безопасност, безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях, общественото здраве, защитата на потребителите, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, сигурността на мрежите и информационните системи, конкуренцията и финансовите интереси на ЕС. Гарантират се единни високи стандарти за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, в секторните инструменти на ЕС, където вече съществуват съответните правила.

Разпокъсаността на защитата на национално равнище ще продължи, в случай че не бъдат предприети необходимите законодателни мерки на национално равнище. Това означава, че ще продължи не само отрицателното въздействие на тази разпокъсаност върху функционирането на различните политики на ЕС в рамките на отделните държави членки, но и страничното въздействие върху други държави членки.

Нарушенията на правилата на ЕС за обществените поръчки или правилата за конкуренция водят до нарушаване на конкуренцията на единния пазар, увеличаване на разходите за стопанска дейност и по-малко привлекателна среда за инвестиции. Нарушенията в областта на безопасността на продуктите, безопасността на транспорта, опазването на околната среда, ядрената безопасност, безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях, общественото здравеопазване, защитата на потребителите, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, и сигурността на мрежите и информационните системи могат да

доведат до сериозни опасности, които надхвърлят националните граници. Във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза в член 310, параграф 6 и член 325, параграфи 1 и 4 от ДФЕС е предвидена необходимостта от законодателни действия от страна на Съюза за определяне на еквивалентни и възпиращи мерки за защита или срещу незаконни дейности.

От това става ясно, че единствено чрез законодателни действия на равнището на ЕС може да се подобри прилагането на правото на ЕС, като се осигурят минимални стандарти за хармонизация на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, каквито се въвеждат с Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза и се осигурява съгласуваност и привеждане в съответствие на съществуващите секторни правила на ЕС относно защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Тези стандарти и гаранции следва да бъдат въведени и на национално ниво. В съответствие с ангажимента, произтичащ от членството в ЕС на Република България, предложението за предприемането на законодателни мерки чрез изготвянето на специален закон има за цел да използва в пълна степен потенциала на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с цел да се подобри правоприлагането. Необходим е балансиран набор от общи минимални стандарти, осигуряващи стабилна защита срещу ответни действия и с цел отмъщение за лицата, които подават сигнали за нарушения в конкретни области на политиката, в които: а) е необходимо да се подобри правоприлагането; б) недостатъчното подаване на сигнали от страна на лица, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е ключов фактор, засягащ правоприлагането, и в) нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес. Следователно се поставя акцент върху области с ясно европейско измерение, в които въздействието върху правоприлагането е най-голямо. Определени са минимални стандарти за защита, като на държавите членки се оставя възможността да въведат или запазят разпоредби, които са по-благоприятни по отношение на правата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Разходите за изпълнение (т.е. за създаване на вътрешни канали) за средните предприятия са незначителни, докато ползите във връзка с повишаването на резултатите от дейността и намаляването на нарушенията на конкуренцията изглеждат съществени. С изключение на специфични изключения в областта на финансовите услуги малките предприятия и микропредприятията са освободени по принцип от задължението за установяване на вътрешни процедури за подаване на сигнали и предприемане на последващи действия по сигналите. Разходите за изпълнение за държавите членки също са оценени като ограничени, тъй като държавите членки могат да транспонират новото задължение, като се основават на съществуващите структури, въведени въз основа на действащата секторна правна рамка.

Цел 2: Повишаване на осведомеността и борбата срещу социални и културни фактори, водещи до недостатъчно подаване на сигнали.

Като повишава съществуващото равнище на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и същевременно се повишава информираността по отношение на възможностите за защита, ще се окаже положително въздействие върху основните права, и по-специално:

а) свободата на изразяването и правото на информация;

б) правото на справедливи и равни условия на труд;

в) правото на зачитане на личния живот, защита на личните данни, защита на здравето, опазване на околната среда, защита на потребителите и общият принцип на право на добра администрация.

По-общо предложението за предприемане на законодателни мерки ще увеличи подаването на сигнали и предотвратяването на всички нарушения на основните права при прилагане на правото на ЕС в областите, попадащи в неговия обхват.

С предложението се търси балансиран подход за гарантиране на пълното зачитане на допълнителни права, които може да бъдат засегнати, като правото на личен живот и защитата на личните данни на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, но и на засегнатите от сигналите лица, както и презумпцията за невинност и правото на защита на последните.

Цел 3: Създаване на стабилна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация, и забрана за ответни действия с цел отмъщение срещу тях.

Лицата, които работят за дадена организация или са в контакт с нея в контекста на свързаните с тяхната работа дейности, често са първите, които научават за заплахи или вреди на обществения интерес, възникващи в този контекст. Като „подават сигнал“, те играят ключова роля за разкриването и предотвратяването на нарушения на закона и за защитата на благоденствието на обществото. Въпреки това често пъти лица, които биха могли да сигнализират за нередности, се въздържат да подадат сигнал за своите опасения или подозрения поради страх от ответни действия с цел отмъщение.

Осигуряването на стабилна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, като средство за подобряване на прилагането на правото на ЕС в областите, попадащи в приложното поле на Директивата, ще допринесе за настоящите приоритети на ЕК, по-специално за гарантиране на ефективното функциониране на единния пазар, включително подобряване на бизнес средата, увеличаване на справедливостта на данъчното облагане и укрепването на трудовите права.

Въвеждането на стабилни правила за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще допринесе за защита на бюджета на ЕС и ще гарантира еднакви условия на конкуренция, необходими за правилното функциониране на единния пазар и за работата на предприятията в справедлива конкурентна среда. Въвеждането на тези правила ще допринесе за предотвратяване и разкриване на корупция, която пречи на икономическия растеж, като създава

несигурност в бизнеса, забавя процесите и налага допълнителни разходи. То ще увеличи прозрачността на предприятията, което ще допринесе за стратегията на ЕС за устойчиви финанси. То също така подкрепя действията на ЕК за гарантиране на по-справедливо, по-прозрачно и по-ефективно данъчно облагане в ЕС, както е посочено в съобщението в отговор на скандала с „Досиетата от Панама“. По-специално то допълва последните инициативи, насочени към защитата на националните бюджети срещу вредни данъчни практики, както и предложеното подобряване на правилата относно изпирането на пари и финансирането на тероризма.

По-ефективната защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще увеличи общото равнище на защита на работниците в съответствие с целите на европейския стълб на социалните права, и по-специално принцип 5 (справедливи условия на труд) и принцип 7б (защита в случай на уволнение) от него. Осигуряването на обща висока степен на защита на хората, получили информацията, за която подават сигнал, чрез свързани с тяхната работа дейности (независимо от тяхното естество), и изложени на риск от свързани с работата им ответни действия с цел отмъщение ще защити правата на работниците в най-широк смисъл. Такава защита ще бъде от основно значение за лицата, намиращи се в несигурни правоотношения, както и за лицата в трансгранични ситуации.

Правилата относно защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще се прилагат заедно със съществуващата защита в тази област, предвидена в други законодателни актове на ЕС: а) относно равното третиране, което предвижда защита срещу преследване в резултат на внасяне на жалба или образуване на съдебно производство, насочено към налагане на спазването на този принцип, и б) относно защитата срещу тормоз на работното място.

Социалните партньори имат важна и многостранна роля в прилагането на правилата за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Ролята на независимите представители на работниците ще е от съществено значение за насърчаване на сигнализирането на нередности като механизъм за добро управление. Социалният диалог може да гарантира, че са въведени ефективни механизми за подаване на сигнали и защита, като се вземат предвид реалността на работното място и нуждите на работниците и предприятията в Европа. С работниците и техните синдикални организации следва да се проведат консултации по всички аспекти на предвидените вътрешни процедури за улесняване на сигнализирането за нарушения; тези процедури могат да бъдат договорени и в рамките на колективните трудови договори. Освен това синдикалните организации могат да играят ролята на получатели на сигналите или оповестяванията, подадени от лица, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, и изпълняват основна функция при предоставянето на съвети и подкрепа на лицата, които сигнализират или биха могли да сигнализират за нарушения.

От съществено значение за ефективното разкриване и предотвратяване на нарушения на правото на ЕС е съответната информация да достига бързо до тези, които са най-близо до източника на проблема, могат най-добре да го разследват и разполагат с

правомоцията да го отстранят, когато е възможно. Това изисква правните субекти в частния и в публичния сектор да създадат подходящите вътрешни процедури за приемане на сигнали и за предприемане на последващи действия по тях.

Предотвратяването на нарушенията на правото на ЕС, както и на българското законодателство изисква предоставянето на защита и на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, които предоставят информация за потенциални нарушения, които все още не са извършени, но е вероятно да бъдат извършени. В същото време, защитата не следва да се прилага във връзка с информация, която вече е обществено достояние или се основава на необосновани слухове.

4. Варианти на действие

Вариантът „Без действие“

Вариантът „Без действие“ е основен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и евентуално при избора на най-подходящия. Вариантът би се обезсмислил, когато действащото национално и европейско законодателство предвижда конкретно задължение за действие, но не и когато е предоставена възможност за преценка, например в диапазон, рамки и величини. При вариант „Без действие“ ще се запази съществуващото положение и неприемане на специален Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушение. При този вариант няма да бъде осигурена възможност за постигане на целите, посочени в т. 3 от настоящата оценка на въздействие. Няма да се осигури ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. На второ място, няма да бъде транспонирана Директивата в нарушение на Договора за функционирането на ЕС.

Разпокъсаността на нормативната уредба на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, на национално равнище ще продължи. Това означава, че ще продължи не само отрицателното въздействие на тази разпокъсаност върху функционирането на различните политики на ЕС в рамките на отделните държави членки, но и страничното въздействие върху други държави членки.

В случай, че Директивата не бъде транспонирана в българското законодателство, ще продължи да действа фрагментираната национална законова рамка и нивото на защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения ще остане относително ниско.

От това става ясно, че единствено чрез законодателни действия може да се подобри прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство, като се осигурят минимални стандарти за хармонизация на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Освен това единствено чрез действия на ниво ЕС и на национално ниво може да се осигурят съгласуваност и привеждане в съответствие на съществуващите секторни правила на ЕС относно защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

Вариант 1 „Приемане на специален Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

Вариантът се състои в приемане на специален Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и осигуряване на неговото изпълнение, като ще е необходимо заинтересованите страни и органите с конкретни ангажменти да приведат дейността си в съответствие с изискванията на закона.

Вариантът ще има икономически, социални и екологични ползи. Такава широкообхватна законодателна инициатива е особено подходяща за справяне със съществуващата разпокъсаност на нормативната уредба, както и за повишаване на правната сигурност, за да се работи ефективно по недостатъчното подаване на сигнали и да се подобри прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство във всички определени области, в които нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес.

ЕС подкрепя националните органи в усилията им да разкриват и предотвратяват измами и корупция, засягащи бюджета на ЕС, с оглед опасността от загуба на приходи, които се оценяват на стойност между 179 и 256 милиарда евро годишно. В други области на единния пазар, като например в областта на обществените поръчки, ползите са изчислени между 5,8 и 9,6 милиарда евро годишно за ЕС като цяло, ако бъде създадена такава специална нормативна уредба. Вариантът ще подкрепи ефективно и борбата срещу избягването на данъци, което води до загуба на данъчни приходи от прехвърляне на печалбите за държавите членки и ЕС, оценена на приблизително 50—70 милиарда евро годишно. Въвеждането на стабилна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще подобри условията на труд за 40 % от работната сила в ЕС, която понастоящем не е защитена от мерки срещу ответни действия с цел отмъщение, и ще повиши равнището на защита на близо 20 % от работната сила в ЕС. Така ще се подобри почтеността и прозрачността в частния и публичния сектор и ще се спомогне за лоялна конкуренция и еднакви условия на конкуренция на единния пазар.

Като повишава съществуващото равнище на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, вариантът ще окаже положително въздействие върху основните права, и по-специално:

- **свободата на изразяването и правото на информация:** недостатъчната защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, срещу ответни действия с цел отмъщение засяга свободата на изразяване на лицата, както и правото на обществеността на достъп до информация и свободата на медиите. Подобряването на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, и разясняването на условията за тази защита, когато те оповестяват информация, ще насърчи и създаде възможности за сигнализиране на нередности и в медиите;
- **правото на справедливи и равни условия на труд,** по-високото равнище на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще бъде осигурено от създаването на канали за подаване на сигнали и подобряване на защитата срещу ответни действия с цел отмъщение в контекст, свързан с работата;

- **правото на зачитане на личния живот, защита на личните данни, защита на здравето, опазване на околната среда, защита на потребителите;**

- **общият принцип на право на добра администрация** също ще бъдат положително повлияни, доколкото предложението ще увеличи разкриването и предотвратяването на нарушения. Ще увеличи подаването на сигнали и предотвратяването на всички нарушения на основните права при прилагане на правото на ЕС и българското законодателство;

- създава се балансиран подход за **гарантиране на пълното зачитане на допълнителни права**, които може да бъдат засегнати, като правото на личен живот и защитата на личните данни на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, но и на засегнатите от сигналите лица, както и презумпцията за невинност и правото на защита на последните.

Лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, са особено важни източници за разследващите журналисти. Предоставянето на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, срещу ответни действия с цел отмъщение увеличава правната сигурност на тези лица и на лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, и следователно насърчава и улеснява сигнализирането на нередности до медиите. В това отношение защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, като журналистически източници е от решаващо значение за запазване на ролята на разследващата журналистика на „пазител“ в демократичните общества.

Предвижда се да бъдат обхванати възможно най-голям кръг категории лица, които поради свързани с работата дейности (независимо от естеството на тези дейности и дали са платени или не) разполагат с привилегирован достъп до информация за нарушение, което може сериозно да навреди на обществения интерес, и които могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение, ако подадат сигнал.

Предвижда се създаването на гаранции, че правните субекти в частния и публичния сектор създават подходящи канали за вътрешно подаване на сигнали и процедури за приемане на сигнали и предприемане на последващи действия по тях. По този начин ще се гарантира, че информацията относно действителни или потенциални нарушения на правото на ЕС и българското законодателство достига бързо до тези, които са най-близо до източника на проблема, могат най-добре да проведат разследване и разполагат с правомощия да го отстранят, когато е възможно. За правните субекти в частния сектор задължението за създаване на вътрешни канали следва да отговаря на техния размер и степента на риска, който техните дейности представляват за обществения интерес. Задължението следва да се прилага спрямо всички средни и големи предприятия, независимо от естеството на техните дейности.

Като общо правило малките предприятия и микропредприятията следва да бъдат освободени от задължението за създаване на вътрешни канали. Директивата предоставя възможност след подходяща оценка на риска малките предприятия да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали в конкретни случаи (например поради значителните рискове, които могат да възникнат вследствие на техни дейности). Директивата предвижда изключение относно освобождаването на малките предприятия и

микропредприятията от задължението за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали да не се прилага по отношение на частни предприятия, действащи в областта на финансовите услуги. Такива предприятия следва да създават канали за вътрешно подаване на сигнали, в съответствие с настоящите задължения, залегнали в достиженията на правото на ЕС в областта на финансовите услуги.

Важно е да се отбележи, че когато става въпрос за частноправни субекти, които не предвиждат канали за вътрешно подаване на сигнали, сигнализиращите лица следва да могат да подадат сигнал външно, пряко към КПКОНПИ, и тези лица следва да се ползват със защита срещу ответни действия с цел отмъщение.

Ще бъдат определени минималните стандарти, на които трябва да отговарят каналите за вътрешно подаване на сигнали и процедурите за предприемане на последващи действия по тях. Ще се изисква каналите за подаване на сигнал да гарантират поверителността на данните за самоличността на сигнализиращото лице, което е крайъгълен камък на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности.

Кои са най-подходящите лица или отдели в рамките на частноправен субект, които да бъдат определени за компетентни да приемат сигнали и да предприемат последващи действия по тях, зависи от структурата на субекта, но във всеки случай тяхната функция следва да гарантира липсата на конфликт на интереси и независимост. В по-малки субекти тази функция може да се съвместява с други функции, като се изпълнява от служител на дружеството, който да докладва пряко на организационния ръководител, като например директор по човешките ресурси, юрист или служител по защитата на личните данни, главен финансов директор, изпълнителен директор по одитите или член на управителния съвет. Освен това от лицето или отдела, компетентни да приемат сигнала, се изисква да предприемат надлежни последващи действия и да уведомят в разумен срок сигнализиращото лице за тях. В контекста на вътрешното подаване на сигнали качеството и прозрачността на информацията във връзка с процедурата за последващи действия по сигнала е от решаващо значение, за да се изгради доверие в ефективността на цялостната система за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, и да се намали вероятността от подаването на допълнителни ненужни сигнали или публично оповестяване.

Също така субектите, които имат въведени процедури за вътрешно подаване на сигнали, са задължени да предоставят лесно разбираема и широко достъпна информация за тези процедури, както и за процедурите за външно подаване на сигнал към съответните компетентни органи.

Директивата предвижда държавите членки да определят органите, компетентни да приемат сигнали и да предприемат подходящи последващи действия по сигналите за нарушения, попадащи в приложното поле на директивата. Това могат да са регулаторни или надзорни органи, действащи в съответните области, правоприлагащи агенции, антикорупционни органи и омбудсмани. Определените за компетентни органи следва да разполагат с необходимия капацитет и правомощия, за да оценят точността на представените в сигнала твърдения и да предприемат мерки за отстраняване на сигнализираните нарушения.

В изпълнение на Директивата се предлага да се предвиди КПКОНПИ да бъде независим канал за външно подаване на сигнали, едновременно сигурен и гарантиращ поверителност, както и да предприема последващи действия по сигналите и да предоставя на сигнализиращото лице обратна информация в разумен срок. Ще бъдат въведени изисквания КПКОНПИ да разполага със служители, които са специално обучени да разглеждат сигнали, и се определят функциите, които трябва да бъдат упражнявани от тези служители.

И сега на ниво ЕС някои органи, служби и агенции на ЕС, като например Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската агенция по морска безопасност (EMSA), Европейска агенция за авиационна безопасност (EASA) и Европейската агенция по лекарствата (EMA) разполагат с външни канали и процедури за приемане на сигнали относно нарушения, попадащи в обхвата на настоящата директива, в които се предвижда главно поверителност на данните за самоличността на сигнализиращите лица. В тази връзка Директивата не засяга вече съществуващи външни канали и процедури за подаване на сигнали, но ще гарантира, че лицата, които подават сигнал на тези органи, служби или агенции на Съюза, ще се ползват от общи минимални стандарти за защита навсякъде в ЕС.

Ще бъдат създадени процедури, които да гарантират защитата на личните данни както на сигнализиращото, така и на засегнатото лице. От решаващо значение е да се осигури защита на личните данни на сигнализиращото и на засегнатото лице, за да се избегне несправедливо отношение или накърняване на репутацията вследствие на разкриване на лични данни, по-специално данни, разкриващи самоличността на засегнатото лице. Следователно, в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) компетентните органи следва да установят подходящи процедури за защита на данните, които са специално насочени към защитата на сигнализиращото лице, засегнатото лице и всяко трето лице, посочени в сигнала, и които следва да включват сигурна система в рамките на компетентния орган с ограничени права на достъп само за упълномощените служители.

Ще бъде въведено изискване за предоставяне на удобна за потребителите лесно достъпна информация за наличните канали за подаване на сигнали, приложимите процедури за приемане на сигнали и предприемането на съответните последващи действия.

Предвижда се водене на регистър на всички сигнали, който не е публичен. При създаването и администрирането на регистъра ще бъдат спазени всички нормативни изисквания и ще бъдат отчетени и приложени стандартите за административно обслужване.

Предвижда се и редовно преразглеждане от страна на националните компетентни органи на техните процедури за приемане на сигнали и предприемане на съответните последващи действия.

Ще бъдат определени условията, при които сигнализиращо лице има право на защита. Ще се изисква сигнализиращите лица да имат разумни основания да считат, че информацията, за която са сигнализирали, е вярна към момента на подаването на сигнала. Това е важна предпазна мярка срещу злонамерено или целящо злоупотреба подаване на сигнали, като се гарантира, че тези, които съзнателно подават невярна информация, не се ползват от защита. В същото време тя гарантира, че сигнализиращото лице няма да бъде лишено от защита в случай на неточен сигнал поради неволна грешка.

Освен това сигнализиращите лица обикновено са задължени да използват първо вътрешни канали; ако тези канали не функционират или не може разумно да се очаква да дадат резултат, лицата могат да подават сигнали до КПКОНПИ. Това изискване е необходимо, за да се гарантира, че информацията достига до лицата, които могат да допринесат за ранното и ефективно премахване на рисковете за обществен интерес, както и за предотвратяване на неоснователно накърняване на репутацията в резултат на публично оповестяване. Освен това е допустима и защитата на публично оповестяване, като се вземат предвид демократични принципи като прозрачност и отчетност, както и основни права като свободата на изразяване и свободата на медиите.

Ще бъде предвиден неизчерпателен списък на различните начини за предприемане на ответни действия с цел отмъщение, които са забранени.

Предвижда се обръщане на тежестта на доказване в съдебни производства, така че в случаи на ответни действия с цел отмъщение лицето, което предприема действия срещу лице, подаващо сигнали или публично оповестяващо информация за нарушения, да носи отговорността да докаже, че действията му не представляват ответни действия с цел отмъщение срещу сигнализирането на нередности.

На сигнализиращите лица ще бъде осигурен достъп до коригиращи мерки срещу ответни действия с цел отмъщение, според случая, включително временни мерки до приключване на съдебното производство в съответствие с националната рамка.

Ще се гарантира, че при правни действия, предприети срещу тях извън контекста, свързан с работата, като например производство за клевета, нарушаване на авторско право или нарушаване на тайна, лицата, сигнализиращи за нередности, могат да предявят възражение на основание, че са подали сигнал или са извършили оповестяване.

Също така се предвижда засегнатите от сигналите лица да се ползват в пълна степен от правата си съгласно Хартата на основните права на ЕС, включително презумпцията за невиновност, правото на ефективни средства за защита и на справедлив съдебен процес, както и правото им на защита.

Гаранциите за по-горе посочените механизми за защита са предвидените за това ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. От една страна, за да се гарантира ефективност на правилата относно защитата на сигнализиращите лица, за да бъдат наказвани и активно обезсърчавани действия, насочени към възпрепятстване на сигнализирането, ответни действия с цел отмъщение, злонамерени производства срещу сигнализиращи лица и нарушения на задължението за запазване на поверителността на данните за тяхната самоличност, и от друга страна, за да се ограничат злонамерени и

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

целящи злоупотреба с подавания на сигнали, които засягат ефективността и доверието в цялата система за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и да се предотврати неоснователно накърняване на репутацията на засегнатите лица.

Ще се прилагат правилата относно защитата на личните данни по отношение на всяка обработка на лични данни.

Лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, могат да играят ключова роля в разкриването на нарушения и могат да се окажат в положение на икономическа уязвимост в контекста на свързани с тяхната работа дейности. Така например в области като безопасността на продуктите, доставчиците се намират много по-близо до източника на възможни нелоялни и незаконни производства, внос или дистрибуторски практики, свързани с опасни продукти. Обикновено категории лица, включително самостоятелно заети лица, предоставящи услуги, лица на свободна практика, изпълнители, подизпълнители и доставчици, подлежат на ответни действия с цел отмъщение под формата на прекратяване или отмяна на договор за услуги, лиценз или разрешение, търговски загуби, загуба на доход, принуда, сплашване или тормоз, включване в черен списък/бойкотиране на дейността или накърняване на тяхната репутация. Акционерите и лицата, участващи в управленски органи, също могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение, например във финансово отношение или под формата на заплаха или тормоз, включване в черен списък или накърняване на тяхната репутация. Защита следва да бъде предоставена и на кандидатите за работа или за предоставяне на услуги на организация, които получават информация за нарушения по време на процеса на наемане или на друг етап, и могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение, например под формата на отрицателни препоръки за работа или включване в черен списък/бойкотиране на дейността.

Предвиждат се промени в Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество с оглед качеството на КПКОНПИ на централен орган. Предвижда се КПКОНПИ да извършва проверка по реда на Законопроекта за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. За извършването на тези дейности не се предвиждат допълнителни щатни бройки. По отношение на задължението за изграждане на външен канал за подаване на сигнал и към настоящия момент КПКОНПИ има процедура и вътрешни правила за приемането и разглеждането на сигнали. Приемането и разглеждането на сигнали е една от основните функции на КПКОНПИ. В тази връзка, като продължение на действащите правила ще бъде допълнена регламентацията за подаването на сигнали по бъдещия законопроект.

В случай, че се възприеме този вариант за действие ще са необходими и промени в Закона за правната помощ, като следва да се предвиди, че Националното бюро за правна помощ ще осъществява правна помощ в наказателни, граждански и в трансгранични международни спорове по граждански дела. Това се налага с оглед спазването на изискванията на Директивата и съответно предвидените мерки за подкрепа, свързани с правната помощ.

Заинтересованите страни от тези промени съвпадат с посочените по-горе заинтересовани страни и разгледаните в оценката въздействия са относими и за тях.

Същността на варианта е приемането на закона и осигуряване на неговото изпълнение, като ще е необходимо заинтересованите страни и органите с конкретни ангажименти да приведат дейността си в съответствие с изискванията на закона.

За групите държавни органи и институции, неправителствен сектор, браншови, работодателски и синдикални организации, всички категории субекти и предприятия, попадащи под регулацията на законопроекта и Директивата, и медии следва да организират дейността си като създадат вътрешен канал за подаване на сигнали, като той бъде съобразен с изискванията на законопроекта и Директивата с оглед осигуряване на ефективна и качествена защита на лицата, които подават сигнали за нарушение. Готовността им да изпълнят посочените мерки ще бъде оценена в хода на обществените консултации.

По отношение на КПКОНПИ, както на правните субекти от публичния сектор, не се предвиждат допълнителни разходи по бюджета, както и откриването на нови щатни бройки.

Вариант 2 – „Предприемане на организационни мерки“

Приемането на различни методологически или практически инструменти, които нямат правнообвързащ характер, не могат да доведат до разрешаване на идентифицираните проблеми при едновременно постигане на поставените цели. При него не се стига до нормативна промяна, не се приемат изменения или допълнения в законовите и подзаконовите нормативни актове, а се предлагат действия, обезпечаващи тяхното пълноценно прилагане.

Доколкото българската правна уредба е създадена в изпълнение на уредбата на ниво ЕС и значителна част от нея имплементира директиви, следва да бъде отчетено, че когато дадена директива конкретизира целите за постигане и оставя „формите и методите“ за това на преценката на държавата-членка, е възможно да съществува вариант за постигане на тези цели чрез мерки, които са алтернативни на правното регулиране. На практика, обаче в конкретния случай повечето директиви не дават възможност за преценка по какъв начин да бъдат имплементирани в националните законодателства. Въпреки това, някои от тях позволяват да бъдат въведени на национално ниво по по-гъвкав начин от традиционното законодателство, например по пътя на саморегулирането, корегулирането, чрез правнообвързващи указания и други. Добрата практика сочи, че при вземането на решение по какъв начин да се транспонира дадена директива на ЕС следва да се започне от онзи вариант, при който държавата няма да надвиши минималните изисквания, поставяни към нея. След това се прави оценка дали директивата позволява прилагането на нерегулаторни мерки. В случай, че такава възможност съществува, нерегулаторните варианти следва да бъдат изследвани по начина, по който това се прави при оценка на въздействието за мерки на национално ниво.

Що се отнася до идентифицираните затруднения, произтичащи от големия брой институции, отговорни за прилагането на законодателството, уреждащо обществените

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

отношения в приложното поле на Директивата, като алтернативен на регулаторния вариант подход за разрешаването им би могъл да бъде приемането на централно ниво на общ документ с практически характер, под формата на наръчник, сборник с насоки, указания или инструкции с инструктивен акт без юридическа сила, по който да бъдат проведени обучения за отговорните администрации и/или кампании за публичност и осведоменост на засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото като цяло, което да спомогне за усъвършенстване на процедурите и практиките на правоприлагане и по този начин да се постигне улесняване и облекчаване на положението на адресатите на регулирането и заинтересованите страни.

Вариант 2 очевидно не е приемлив, тъй като няма да може да отговори на целта на бъдещите законодателни изменения и ще обхване само частично проблема, по-скоро на организационно ниво. Създаването на вътрешен канал за подаване на сигнали следва да бъде вменено като задължение, произтичащо от закон, доколкото предприемането на организационни мерки би имало само препоръчителен характер.

Таблица 1 - Варианти на действие

	Вариант 0 „Без действие“:	Вариант 1: Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.	Вариант 2: Предприемане на организационни мерки
Проблем 1: Липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.	Описание: Без действие“ не предвижда никаква публична намеса за разрешаване на Проблем 1 като разчита на това, че когато той възниква в среда, в която действат дългогодишно установени демократични традиции или на ниво работни процеси на публичните институции и администрация, функционирали продължително време при спазването на утвърдени стандарти за качество на извършваната дейност, би било по-ефективно и ефикасно засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите стандарти и работни процеси. Рискове: Неразрешаване на идентифицираните	Описание: Предлага разрешаване на идентифицираните проблеми и постигане на поставените цели чрез различни инструментариуми, насочени към усъвършенстване на действащата правна уредба. Единствено този вариант съдържа в себе си потенциал за цялостно отстраняване на двигателите на Проблем 1. Рискове: Липсват идентифицирани значителни рискове, които могат да бъдат свързани с въвеждането на Вариант 1.	Описание: Като действие за справяне с Проблем 1, Вариантът предвижда предприемането на т. нар. „меки“ мерки, свързани с приемането на общ документи под формата на наръчник, сборник с насоки, указания или инструкции, провеждането на обучения за администрацията с правомощия в сферата на миграцията или провеждане на кампании за публичност и осведоменост на засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото като цяло, който по сравнително бърз и много ефикасен начин да доведе до разрешаване на проблема. Рискове: Очаквания за много ниска ефективност на мярката, свързани с непостигане на дефинираните цели.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

	проблемите, защото не води до очаквания за отстраняване на никой от техните двигатели и най-вече на тези, играещи роля на първоизточник на всички проблеми, свързани с дефицитите на действащата национална правна уредба, каквито са фрагментарност и значителен обем.		
--	---	--	--

5. Анализ на въздействията

Анализът на въздействията на вариантите представлява постепенно надграждан аналитичен процес на:

1. определяне на прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие на предложенията и изясняване на това как всяко въздействие се реализира в действителност;
2. определяне кои са засегнатите страни и по какъв начин;
3. оценяване на въздействията спрямо текущото състояние качествено и количествено;
4. определяне и оценка на административната тежест и ползите от усъвършенстване на правилата или практиките;
5. преценка на рисковете и колебанията при избора на вариант на действие, включително оценка на спецификите при транспониране, когато става въпрос за европейски предложения.

Анализът на въздействията разглежда вероятните икономически, социални и екологични въздействия за всеки вариант, както и ефектите от евентуално комбиниране с въздействията от други инициативи. Той има за цел да предостави ясна информация за въздействията на вариантите като основа, както за сравняване помежду им, така и за сравняването им с текущото състояние. При анализа на въздействията отделните варианти следва да се оценят като промяна спрямо базисния сценарий, който би се реализирал при избора на варианта „Без действие”, като се посочи по какъв начин евентуалните резултати от всеки вариант биха се различавали от този сценарий. Анализът на въздействието включва три основни фази:

1. определяне на икономическите, социални и екологични въздействия;
2. качествена оценка на по-значимите въздействия;
3. задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите и на специфичните въздействия.

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

Първата фаза от анализа на въздействията има за цел да идентифицира икономическите, социални и екологични въздействия, които ще се проявят, ако даден вариант за действие бъде възприет. Изясняването на въпроса какви икономически, социални и екологични въздействия ще предизвика всеки един от запазените за задълбочен анализ варианти задължително минава през отговаряне на изброените въпроси. Отговорите на въпросите показва кои аспекти на потенциалните въздействия биха намерили проявление при евентуалното реализиране на всеки вариант.

Стъпка 1 от процеса по анализ на въздействията на разработените в рамките на оценката варианти включва идентифициране на потенциалните ефекти, които да бъдат обективно изследвани, като едновременно с това се прави и преценка на положителните и отрицателните, преките и непреките, предвидимите и непредвидимите, сигурните и несигурните, краткосрочните и дългосрочните и всякакви други относими въздействия.

Настоящата оценка на въздействието следва добрата практика на провеждане на тази стъпка, като прегледът на потенциалните **икономически** въздействия, като минимум задължително е обхванал проверка на влиянието на вариантите върху: разходите за регулиране и регулаторната и административната тежест за гражданите и косвено за бизнеса, състоянието на малките и средните предприятия, функционирането на пазара и конкуренцията, публичните власти и други.

Направеният скрининг на потенциалните **социални** въздействия на вариантите включва изследване на тяхното представяне по отношение на заетостта, условията на труд, функционирането на пазара на труда и достъпа до услуги по заетост, държавното управление и добрата администрация и други.

Идентифицирането на потенциалните **екологични** въздействия на вариантите се изразява в предварителен преглед на тяхното влияние спрямо фактори като климат, качество на въздуха, на водата и водните ресурси, почвите и горите, биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда, устойчиво потребление, опазване на околната среда и други.

В този раздел от анализа са посочени основните икономически, социални и екологични последици, които ще се проявяват при приемането и реализирането на всеки един от разглежданите варианти за действие. Изясняването на потенциалните основни въздействия, заедно с определянето на засегнатите страни, е основа за последващото определяне на специфичните въздействия на отделните варианти. Резултатите от анализа са представени в табличен вид – отделно за всеки от вариантите.

5.1.1. Определяне на икономическите въздействия на вариантите:

Икономическите въздействия на вариантите са анализирани в следните направления: конкуренция; конкурентоспособност и инвестиции; право на собственост; иновации и изследвания; потребители; макроикономическа среда.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

Таблица 2 - Икономически въздействия на Вариант 0 „Без действие“

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи
2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:	Вариантът не води до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма да намали разходването на времеви ресурси от страна на потребителите за набавяне на необходимата информация за наличните канали и начините на подаване на сигнали за нарушения. Вариантът няма да облекчи съществуващите проблеми при боравене с информация относно въпросите до коя институция и по какъв ред да подаде сигнал за извършено нарушение.
6.	По отношение на макроикономическата среда	Вариантът няма въздействие върху свободата на движение на стоки, на капитали, свободата на установяване

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		и свобода на предоставяне на услуги, свободното движение на работници. Вариантът не влияе върху условията за ивнестиции и и функционирането на релевантните пазари.
--	--	---

Таблица 3 - Икономически въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи
2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:	Вариантът не води до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът ще намали значително разходването на времеви ресурси от страна на потребителите за набавяне на необходимата информация за

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		наличните канали и начините на подаване на сигнали за нарушения. Вариантът значително ще облекчи съществуващите проблеми при боравене с информация относно въпросите до коя институция и по какъв ред да подаде сигнал за извършено нарушение както и условията, при които може да получи защита от ответни действия. .
6.	По отношение на макроикономическата среда	Вариантът няма въздействие върху свободата на движение на стоки, на капитали, свободата на установяване и свобода на предоставяне на услуги, свободното движение на работници. Вариантът не влияе върху условията за ивнестиции и и функционирането на релевантните пазари.

Таблица 4 - Икономически въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи
2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:	Вариантът не води до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма да намали разходването на времеви ресурси от страна на потребителите за набавяне на необходимата информация за наличните канали и начините на подаване на сигнали за нарушения. Вариантът няма да облекчи съществуващите проблеми при боравене с информация относно въпросите до коя институция и по какъв ред да подаде сигнал за извършено нарушение.
6.	По отношение на макроикономическата среда	Вариантът няма въздействие върху свободата на движение на стоки, на капитали, свободата на установяване и свобода на предоставяне на услуги, свободното движение на работници. Вариантът не влияе върху условията за ивнестиции и и функционирането на релевантните пазари.

5.1.2. Определяне на социалните въздействия на вариантите:

Социалните въздействия на вариантите са анализирани в следните направления: демографско развитие; заетост и пазар на труда; качество на работата; социално включване и социална закрила; неприкосновеност на личния живот; добра администрация, достъп до правосъдие и управление; обществено здраве; сигурност и обществен ред; култура.

Таблица 5 - Социални въздействия на Вариант 0 „Без действие“

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът няма да доведе до създаването на нови работни места.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения

		Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.
3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работниците. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работодателите.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.
5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът не се отразява върху личната неприкосновеност на физическите лица.
6.	По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът не предвижда ефективни средства за защита по съдебен ред доколкото предполага запазване на съществуващите проблеми. Вариантът няма да допринесе за по-добрата информираност на обществото по отношение на каналите и процедурите, приложими за подаването на сигнали за нарушения. Вариантът не засяга политически партии или граждански организации.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		Вариантът не засяга медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване.
7.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата.
8.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази върху капацитета за прилагане на закона.
9.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.

Таблица 6 - Социални въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът ще доведе до възможността да създаването на нови работни места в частния сектор. Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.
3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът оказва въздействие върху съществуващите права на работниците, като същите ще имат право на защита срещу ответни действия с цел отмъщение при подаден от тях сигнал или публично оповестена информация за нарушение. Вариантът оказва въздействие върху съществуващите права и задължения

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения

		на работодателите. В публичния сектор всички работодатели, а в частния сектор работодателите с повече от 50 работници или служители ще бъдат задължени да създадат канал за вътрешно подаване на сигнали за нарушения.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.
5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът в определени случаи включва обработването на лични данни за идентифицирани физически лица или информация, която позволява идентифицирането на физически лица
6.	По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът значително подобрява възможностите за защита на правата на сигнализиращите лица по съдебен ред, тъй като ще бъде предвидено обръщане на тежестта на доказване в съдебни производства, така че в случаи на ответни действия с цел отмъщение лицето, което предприема действия срещу лице, подаващо сигнали или публично оповестяващо информация за нарушения, да носи отговорността да докаже, че действията му не представляват ответни действия с цел отмъщение срещу сигнализирането на нередности. Вариантът значително допринася за по-добра информираност на обществото по отношение на каналите и процедурите, приложими

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		за подаването на сигнали за нарушения. Вариантът не засяга политически партии или граждански организации. Вариантът не засяга медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване.
7.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга пряко здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата, но доколкото попада в обхвата на Директивата би могло да окаже косвено въздействие.
8.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази отрази ли върху капацитета за прилагане на закона.
9.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.

Таблица 7 - Социални въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът не допринася в достатъчна степен за създаването на нови работни места. Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.
3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работниците.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работодателите.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.
5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът в определени случаи включва обработването на лични данни за идентифицирани физически лица или информация, която позволява идентифицирането на физически лица
6.	По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът не предвижда ефективни средства за защита по съдебен ред доколкото предполага запазване на съществуващите проблеми. Вариантът няма да допринесе за подобратата информираност на обществото по отношение на каналите и процедурите, приложими за подаването на сигнали за нарушения. Вариантът не засяга политически партии или граждански организации. Вариантът не засяга медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване.
7.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата.
8.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази върху капацитета за прилагане на закона.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

9.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.
-----------	---------------------------	---

5.1.3. Определяне на екологичните въздействия на вариантите

Екологичните въздействия на вариантите са анализирани в следните направления: климат и климатични промени; транспорт и използване на енергия; биоразнообразие; качество на водите и водни запаси; качество на почвата; възобновяеми и невъзобновяеми ресурси; влияние върху околната среда; генериране и управление на отпадъците; грижа за животните.

Таблица 8 - Екологични въздействия на Вариант 0 „Без действие“

Екологичните въздействия на вариантите са анализирани в следните направления: климат и климатични промени; транспорт и използване на енергия; биоразнообразие; качество на водите и водни запаси; качество на почвата; възобновяеми и невъзобновяеми ресурси; влияние върху околната среда; генериране и управление на отпадъците; грижа за животните.

Установено е, че при вариант 1 доколкото в обхвата на Директивата са включени околна среда, безопасност на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях и в случай, че се приеме предложението за изготвяне на специален закон, вариантът би могъл да има косвено въздействие.

№	Екологични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на климата и климатичните промени	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на транспорта и използването на енергия	Вариантът няма въздействие.
3.	По отношение на биоразнообразието	Вариантът няма въздействие.
4.	По отношение на чистотата на атмосферния въздух	Вариантът няма въздействие.
5.	По отношение на качеството на водите и водните запаси	Вариантът няма въздействие.
6.	По отношение на качеството на почвата	Вариантът няма въздействие.
7.	По отношение на възобновяемите и невъзобновяемите ресурси	Вариантът няма въздействие.
8.	По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда	Вариантът няма въздействие.
9.	По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране	Вариантът няма въздействие.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

10.	По отношение на грижите за животните	Вариантът няма въздействие.
------------	--------------------------------------	-----------------------------

Таблица 9 - Екологични въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

№	Екологични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на климата и климатичните промени	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на транспорта и използването на енергия	Вариантът няма въздействие.
3.	По отношение на биоразнообразието	Вариантът няма пряко въздействие.
4.	По отношение на чистотата на атмосферния въздух	Вариантът няма пряко въздействие.
5.	По отношение на качеството на водите и водните запаси	Вариантът няма пряко въздействие.
6.	По отношение на качеството на почвата	Вариантът няма пряко въздействие.
7.	По отношение на възобновяемите и невъзобновяемите ресурси	Вариантът няма пряко въздействие.
8.	По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда	Вариантът няма въздействие.
9.	По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране	Вариантът няма пряко въздействие.
10.	По отношение на грижите за животните	Вариантът няма пряко въздействие.

Таблица 10 Екологични въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

№	Екологични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на климата и климатичните промени	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на транспорта и използването на енергия	Вариантът няма въздействие.
3.	По отношение на биоразнообразието	Вариантът няма въздействие.
4.	По отношение на чистотата на атмосферния въздух	Вариантът няма въздействие.
5.	По отношение на качеството на водите и водните запаси	Вариантът няма въздействие.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

6.	По отношение на качеството на почвата	Вариантът няма въздействие.
7.	По отношение на възобновяемите и невъзобновяемите ресурси	Вариантът няма въздействие.
8.	По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда	Вариантът няма въздействие.
9.	По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране	Вариантът няма въздействие.
10.	По отношение на грижите за животните	Вариантът няма въздействие.

5.1.4. Определяне на специфичните въздействия на вариантите:

Специфичните въздействия на разглежданите варианти са анализирани в съответствие с Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с РМС № 728/05.12.2019 година. Резултатите от анализа на специфичните въздействия са от водещо значение за изготвянето на крайната оценка на вариантите.

При извършването на предварителна оценка на въздействието се вземат предвид и се анализират специфичните аспекти на икономическите, социални и екологични въздействия, наричани още специфични въздействия. Те са важни, тъй като поставят акцент върху определени ефекти от политиките или части от тях, които в една или друга форма се считат за водещи при извършването на оценка на въздействието. Те са:

1. въздействия върху малките и средните предприятия
2. въздействие върху административните разходи на физическите и юридическите лица
3. въздействия върху държавния бюджет
4. въздействия върху конкуренцията в страната
5. въздействия върху потребителите
6. въздействията върху основните права
7. специфични социални въздействия (демографско развитие, закрила на децата)
8. въздействия на регионално и местно ниво

Таблица 11 - Специфични въздействия на вариант 0 „Без действие:

№	Специфични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на малките и средните предприятия	Вариантът няма въздействие доколкото би се запазило съществуващото положение.
2.	По отношение на административните разходи на физическите и юридическите лица	Вариантът няма въздействие.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

3.	По отношение на държавния бюджет	Вероятност от образуване на наказателна процедура поради непривеждане на българското законодателство в съответствие с Директивата.
4.	По отношение конкуренцията в страната	Вариантът няма въздействие.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие.
6.	По отношение на основните права	Вариантът няма въздействие.
7.	Специфични социални въздействия (демографско развитие, закрила на децата)	Вариантът няма въздействие.
8.	Въздействия на регионално и местно ниво	Вариантът няма въздействие.

Таблица 12 - Специфични въздействия на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

№	Екологични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на малките и средните предприятия	Вариантът оказва въздействие върху малките и средните предприятия, тъй като се въвежда задължение за работодателите в частния сектор с повече от 50 работници и служители да изградят вътрешни канали за подаване на сигнали, като определят служител или служители, както и за работодатели в частния сектор с по-малко от 50 работници и служители, ако осъществяваната дейност попада в част ІБ и ІІ от приложението към Директивата. Вариантът не води до: - нови разходи по изпълняване на нормативни изисквания; - по-строго регулиране на икономическите сектори; - ограничаване или забрана за пускането на продукти на пазара. Вариантът не влияе на достъпа до финансиране.
2.	По отношение на административните разходи на физическите и юридическите лица	По отношение на физическите лица (ФЛ) и юридическите лица (ЮЛ), разглежданата регулация няма въздействие върху административните разходи, тъй като

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		изискванията на регулацията не влияят върху цени на услуги.
3.	По отношение на държавния бюджет	Вариантът не оказва пряко въздействие върху държавния бюджет, тъй като в публичния сектор не се предвиждат допълнителни разходи с оглед кадровото обезпечаване за изпълнение на задължението за създаване на вътрешни канали за подаване на сигнали. Предвижда се тези разходи да са в рамките на утвърдените в държавния бюджет.
4.	По отношение конкуренцията в страната	Вариантът няма въздействие.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие.
6.	По отношение на основните права	Вариантът ще окаже положително въздействие върху основните права, и по-специално: - свободата на изразяването и правото на информация: недостатъчната защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, срещу ответни действия с цел отмъщение засяга свободата на изразяване на лицата, както и правото на обществеността на достъп до информация и свободата на медиите. Подобряването на защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, и разясняването на условията за тази защита, когато те оповестяват информация, ще насърчи и създаде възможности за сигнализиране на нередности и в медиите; - правото на справедливи и равни условия на труд, по-високото равнище на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще бъде осигурено от създаването

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

		на канали за подаване на сигнали и подобряване на защитата срещу ответни действия с цел отмъщение в контекст, свързан с работата; - правото на зачитане на личния живот, защита на личните данни, защита на здравето, опазване на околната среда, защита на потребителите;
7.	Специфични социални въздействия (демографско развитие, закрила на децата)	Вариантът няма въздействие.
8.	Въздействия на регионално и местно ниво	Вариантът няма въздействие.

Таблица 13 - Специфични въздействия на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

№	Екологични въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на малките и средните предприятия	При този вариант съществуващото положение от части се запазва, като задължението за създаване на вътрешни канали ще има само препоръчителен характер.
2.	По отношение на административните разходи на физическите и юридическите лица	По отношение на физическите лица (ФЛ) и юридическите лица (ЮЛ), разглежданата регулация няма въздействие върху административните разходи, тъй като изискванията на регулацията не влияят върху цени на услуги.
3.	По отношение на държавния бюджет	Вероятност от образуване на наказателна процедура поради непривеждане на българското законодателство в съответствие с Директивата.
4.	По отношение конкуренцията в страната	Вариантът няма въздействие.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие.
6.	По отношение на основните права	Вариантът няма въздействие.
7.	Специфични социални въздействия (демографско развитие, закрила на децата)	Вариантът няма въздействие.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи
информация за нарушения**

8.	Въздействия на регионално и местно ниво	Вариантът няма въздействие.
-----------	---	-----------------------------

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

Качествената или още описателна оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти е една от основните стъпки на задълбочения качествен и количествен анализ. Тя надгражда резултатите от структурния анализ, като редуцира информацията, необходима за последващия количествен анализ и извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи от разглежданите два варианта на развитие на регулаторната норма.

Тъй като не е възможно да се обследват всички въздействия върху всички заинтересовани страни, на база на пропорционален анализ на икономическите, социалните и екологичните въздействия на всеки един от вариантите, разгледани в предходните етапи на оценката, са идентифицирани по-значимите ефекти върху заинтересованите страни. Същите са обобщени в следващите таблици по варианти на действие.

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:

При анализа на вариантите са използвани насоките от Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието. За идентифициране на икономическите, социалните и екологични въздействия е приложен наборът от въпроси от ръководството, които да покажат кои аспекти на потенциалните въздействия биха се проявили при прилагане на всеки от вариантите за заинтересованите страни. На база идентифицираните въздействия, (описани в раздел 4 и в настоящия раздел от оценката), разглеждани в тяхната съвкупност, за всеки от вариантите е възприет следният подход за качествено оценяване и сравняване:

Критериите за оценка и сравняване на въздействията на вариантите, разгледани в тяхната съвкупност, са:

Ефективност – степента, до която се постигат целите на предложението;

Ефикасност – степента, до която целите могат да бъдат постигнати с минимална намеса и при минимални разходи;

Съгласуваност – степента на съответствие със стратегическите документи;

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

При качествената оценка и сравняване на въздействията от вариантите на действие по посочените критерии се установява, че вариантът, който в по-голяма степен изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност е Вариант 1, „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“.

Таблица 14 - Качествена оценка на по-значимите въздействия на вариантите и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1 при вариант 0

Проблем 1: Липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.		Качествена оценка на въздействията от Вариант 0 „Без действие“ при прилагането му за решаване на проблема.		
Вероятност въздействията да се проявят	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност	
Ниска	X	X	X	
Средна				
Висока				

Таблица 15 - Качествена оценка на по-значимите въздействия на вариантите и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1 при вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“

Проблем 1: Липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.		Качествена оценка на въздействията от Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“ при прилагането му за решаване на проблема		
Вероятност въздействията да се проявят	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност	
Ниска				
Средна				
Висока	X	X	X	

Таблица 16 - Качествена оценка на по-значимите въздействия на вариантите и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1 при вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“

Проблем 1: Липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.		Качествена оценка на въздействията от Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“ при прилагането му за решаване на проблема		
Вероятност въздействията да се проявят	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност	
Ниска		X	X	
Средна	X			
Висока				

5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

Третата фаза от анализа на въздействията включва задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия. Тя надгражда резултатите от структурния качествен анализ от предходната стъпка, като нейната цел е задълбочаване на анализа за извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:

1. задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който изисква проучване на практики или изграждане на конкретни сценарии;

2. количествена прогноза, при която въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи. Чрез тях следва да се остойностят въздействията на отделните варианти и да се прогнозират разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако не е осъществимо, следва да се обяснят причините за това.

Задълбоченият качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти се извършва чрез определени методи за анализ на въздействията.

Всички предложени варианти за действие трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране и да бъдат оценени от **гледна точка на необходимостта от по-ясно и разбираемо национално законодателство**. Необходимо е да се прави оценка на аспектите на спазването и прилагането на законодателството от гражданите и бизнеса. Целта е определяне на потенциалните пречки за спазване от страна на лицата, чието поведение трябва да се промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили по-високо ниво на спазване.

Количествена оценка се извършва на **всяко значително въздействие на всеки вариант за действие при решаването на всеки проблем**. На този етап от разработване на настоящата оценка липсват достатъчно данни за остойностяване на необходимостта от създаване на трайна правна уредба на обществените отношения, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. По тази причина количествения анализ на разгледаните икономически, социални и екологични въздействия на анализирания варианти е неприложим.

В хода на обществените консултации и обсъждане на предложения законопроект ще бъде направена допълнителна преценка на възможностите за остойностяване на необходимостта от създаване на трайна правна уредба на обществените отношения, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, въз основа на получената допълнителна информация от заинтересованите страни и от органите, с ангажименти в процеса.

Най-подходящият подход за сравнение, анализ и оценка на въздействията от вариантите е подходът, приложен в т. 5.2. от настоящата оценка, където на база идентифицираните въздействия, разгледани в тяхната съвкупност (Таблица 11, Таблица 12, Таблица 13), за всеки от вариантите са определени общи критерии за анализ, оценка и сравняване на въздействията (Таблица 14, Таблица 15, Таблица 16). Критериите са ефективност, ефикасност и съгласуваност, а степените за изпълнение са висока, ниска и средна. В съответствие с възприетия подход по отношение на качествено оценяване и сравняване на въздействията от вариантите, приложен в т.5.2., за целите на настоящата оценка определените критерии за оценяване и сравняване на въздействията от вариантите, разгледани в тяхната съвкупност, са използвани и като основни критерии за оценка на приложимостта на вариантите спрямо проблема в т.1. (Таблица 14, Таблица 15, Таблица 16). Установява се, че вариантът, който в по-голяма степен изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност и е напълно приложим за решаване на проблема е Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“.

5.4. Административна тежест

Административните разходи (административна тежест) се определят като разходите, наложени на предприятията, гражданския сектор, публичните власти и гражданите за спазване на юридическо задължение да предоставят информация на публичните власти или на частни лица за тяхната дейност или производства. Задължението за предоставяне на информация се тълкува в широк смисъл и включва необходимите декларации, отчети, уведомления, регистрации, извършването на мониторинг и оценка. В някои случаи изискваната информация трябва да бъде прехвърлена към публични власти или частни лица, а в други е достатъчно да бъде налична при задължените лица и да бъде предоставена при проверка или при поискване.

За да бъде изчислена административната тежест е необходимо да се набави информация за броя на задължените субекти, средна заплата на служителите, от които

се очаква да се извърши съответното действие, както и за нормативно установената честота на извършване на действието на годишна база.

По отношение на вариантите за действие, разглеждани във връзка с оценяваната политика за приемане на специален Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, необходимата информация за изчисляваната тежест към момента не е налична за заинтересованите страни, идентифицирани по-горе.

На тази основа се определя, че за реализиране на разглежданите варианти в обхвата на тази оценка не се идентифицират въздействия, водещи до увеличаване на административната тежест.

В хода на обществените консултации и обсъждане на предложения законопроект ще бъде направена допълнителна преценка на административната тежест въз основа на получената допълнителна информация от заинтересованите страни и от органите, с ангажменти в процеса.

5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

Съгласно чл. 22, ал. 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия.

Оценката на въздействието върху малките и средните предприятия е известна като „МСП – тест“.

Оценката на въздействието върху МСП ще бъде извършена в процеса на обществените консултации и ще се базира на:

1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;
2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;
3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегната икономическа дейност;
4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;
5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някоя от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и др.

5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

Разходите и ползите са три основни групи:

- Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици);
- Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически единици), но не могат да бъдат остойностени;
- Разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени и измерени в натурални (физически единици);

Когато е невъзможно да бъде представена количествената характеристика на регулаторните разходи и ползи, те се описват качествено.

С оглед на липса на възможност за извършване на точно остойностяване на разходите по отношение на предложените варианти, не е възможно да бъде представен точен количествен разчет. Препоръчително е въвеждане на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“, въз основа на изложеното в раздел 4 и раздел 5 от настоящата оценка.

6. Сравняване на вариантите

Сравняването на вариантите е процес, при който се извършва:

1. сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант (по-подробно в раздел 4 и раздел 5 от оценката);
2. сравняване на вариантите (по-подробно в раздел 4 и раздел 5 от оценката);
3. класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант (по-подробно в раздел 4 и раздел 5 от оценката).

В съответствие с възприетия подход по отношение на качествено оценяване и сравняване на въздействията от вариантите в т. 5 и приложимостта им спрямо проблема в т.1., сравняването и класирането на вариантите за целите на настоящата оценка е направено също по критерии ефективност, ефикасност и съгласуваност и е приложена скалата за степените за изпълнение - висока, ниска и средна.

Сравнението на разгледаните варианти води до извода, че най-благоприятна е реализацията на Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“. Обратното, най-неблагоприятна е реализацията на Вариант 0 „Без действие“.

При вариант 0 „Без действие“ се запазва текущото нормативно положение, при което липсва ефективна защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи

информация за нарушения. При вариант 0 позитивните и негативните въздействия имат относително еднаква тежест.

Прилагането на вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“ ще доведе до осигуряване на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, срещу ответни действия с цел отмъщение. Това води до увеличаване на правната сигурност на тези лица и на лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, като в същото време ги насърчава да подават сигнали за нарушения. От друга страна при прилагането на вариант 1 българското законодателство ще бъде приведено в съответствие с правото на ЕС и в частност с изискванията на Директива 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Прилагането на вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“ налага определена организация на работодателите и би имала само препоръчителен характер, което няма да доведе до разрешаване на проблема и постигане на целите, описани в Раздел III от настоящата оценка.

Предвид гореизложеното, не е възможно да бъде направено точно остойностяване на разходите по предложените варианти. Предложен е вариант 1, предвид очакваната по-висока ефективност и ползите за обществото от прилагане на уредбата на нов закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

7. Препоръчителен вариант

Въз основа на сравнението на вариантите, посочените предимства и недостатъци на идентифицираните варианти за разрешаване на проблемите, описани в раздел 4 и раздел 5 от оценката, следва да се заключи, че Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“ е най-подходящ за постигане на целите на Директивата. Поради това законопроектът ще бъде изготвен въз основа на решенията за използване на националните опции и дискреции на Директивата, предложени в този вариант.

Вариант 1 „Приемане на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения“ е единственият, който ще има икономически, социални и екологични ползи. Такава широкообхватна законодателна инициатива е особено подходяща за справяне със съществуващата разпокъсаност на нормативната уредба, както и за повишаване на правната сигурност, за да се работи ефективно по недостатъчното подаване на сигнали и да се подобри прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство във всички определени области, в които нарушенията могат сериозно да навредят на обществен интерес.

8. Обществени консултации

Настоящата предварителна оценка на въздействието се основава на извършената на ниво ЕС оценка на въздействието на Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Съгласно чл. 22, ал.2, т.10 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва **обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V от наредбата, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.**

Провеждането на консултации в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието се извършват съгласно раздел „Обществените консултации и оценката на въздействието на нормативните актове“, стр. 73 от Стандартите за провеждане на обществени консултации.

При отразяването на проведените консултации се използват, приетите от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.:

- Справка за отразяване на постъпилите предложения и становища от обществените консултации
- Съобщение за непостъпили предложения и становища от обществените консултации.

На 16 септември 2021 г. на Портала за обществени консултации и на интернет-страницата на Министерството на правосъдието бе публикуван Консултационен документ относно проект на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения с покана за становище по следните въпроси:

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)
2. Кои да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения?
3. Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения?
4. Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон?
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?
7. Други предложения и коментари извън зададените в документа теми.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

В рамките на поставения срок бяха получени четири становища, които са отразени в справка-таблица, приложение към доклада. Съобразно посоченото в таблицата, предложенията частично ще бъдат взети предвид при изготвянето на окончателните текстове на проекта на закон.

С писмо рег. № 91-00-57/10.12.2021 г. от страна на Министерството на правосъдието е поискана информация от Националното сдружение на общините на Република България (НСОРБ) по следните въпроси:

1. Предоставяне на информация относно точния брой на общините в Република България с население под 10 000 жители;

2. Каква е възможността на общините с население под 10 000 жители да бъдат освободени от задължението да създадат вътрешен канал за подаване на сигнали, да определят служител/служители или обособено звено от структурата си, както и да се поддържа регистър на сигнали за нарушения?

3. Налице ли е административен капацитет и възможност в общините с население под 1000 жители за изграждане на такива канали, в случай, че бъде разширен обхватът на приложение на законопроекта и бъде въведено изискване за създаване на такива канали във всички общини?

В отговора на НСОРБ се посочват следните статистически данни:

1. По отношение на първия въпрос - за аналитични цели и подготовка на становища НСОРБ ползва официални данни на НСИ. По техни данни към 31.12.2020 г., 132 общини (49.8% от всички 265 общини) имат население под 10 000 души.

2. По втория и третия въпрос НСОРБ изразяват следното становище:

2.1. Съгласно действащата уредба на АПК, всяка община чрез устройствения си правилник организира работата си по сигнали на физически и юридически лица. В тези правилници общините регламентират структурните звена, длъжностните лица, процедурите (приемане, разглеждане, издаване на решение), сроковете и осъществяването на вътрешен контрол върху работата по постъпили сигнали. Общините прилагат и наредба на МС за административното обслужване, която въвежда редица изисквания относно работата по сигнали като предоставяне на административна услуга. Външен контрол върху прилагането на Наредбата в общините упражняват съответните областни управители.

2.2. В общинските администрации задължително се създават и поддържат звена и служители за изпълнение на възложени със закон функции като:

- звено по Закона за общинската собственост,
- звено по Закона за устройство на територията,
- звено по Закона за културното наследство,

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

- инспекторат/комисия за осъществяване на контрол и проверки по § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество,
- специализирано звено за управление на зони за платено и безплатно паркиране по Закона за движение по пътищата,
- звено за управление на горските територии - общинска собственост по Закона за горите,
- звено за защита на потребителите по Закона за защита на потребителите,
- специализирано звено, отговорно за управление на цикъла на обществените поръчки по Закона за обществените поръчки,
- организационно звено - регистратура за класифицирана информация и служител по сигурността на информацията по Закона за защита на класифицираната информация,
- длъжностно лице по защита на данните по Закона за защита на личните данни,
- звено за вътрешен одит по Закона за вътрешния одит в публичния сектор.

Приведените примери илюстрират нарастващия брой на въведени по силата на закон звена и служители в общинските администрации, без същите да са били ресурсно (кадрово, финансово, технически) осигурени към момента на влизане в сила на съответните закони.

Създаването на още едно звено, в случая за подаване на сигнали, без необходимата щатна численост и целеви ресурс би затруднило не само общините до 10 хил. жители, а всички общини.

При провеждането на обществени консултации по чл. 26, ал. 3 от ЗНА по проекта на нормативен акт се предвижда на Портала за обществени консултации на заинтересованите и засегнатите страни ще бъдат поставени и следните въпроси:

1. В каква степен ще бъдат постигнати целите на бъдещия законопроект?
2. Какви ефекти и промени могат да се наблюдават по отношение на задължените субекти по бъдещия закон, в това число кадрови, финансови и технически?

9. Последваща оценка на въздействието

Съгласно чл. 22, ал.2, т.12 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Комисията ще представи пред Европейския парламент и Съвета доклад относно изпълнението и прилагането на предложената директива на втората и съответно на шестата година след изтичането на крайния срок за транспониране на директивата. Това ще осигури достатъчно време да се изготви оценка за начина, по който функционира предложената директива, и да се прецени необходимостта от допълнителни мерки, включително възможно разширяване на обхвата на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и в други области.

Също така 6 години след изтичането на крайния срок за транспониране Комисията ще представи пред Европейския парламент и Съвета доклад за оценка на въздействието на националното право, с което се транспонира предложената директива. За тази цел са установени целеви показатели, които отразяват напредъка както при транспонирането, така и при изпълнението на директивата. За да се събере информация за бъдещия доклад за изпълнението и за да се направи оценка на целевите показатели, предложението включва задължение за държавите членки да събират данни относно броя на приетите сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, броя на процедурите, започнати в резултат от подадени сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, относно засегнатите области на правото, относно резултатите от процедурите и тяхното икономическо въздействие под формата на събиране на средства, както и относно докладваните случаи на ответни действия с цел отмяне. Този набор от данни ще предостави от своя страна информация за текущите доклади на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и може да бъде допълнен от годишните доклади на Европейската прокуратура и на омбудсмана на ЕС.

На второ място, събирането на горепосочените данни ще бъде допълнено от други имащи отношение източници на данни, като например проучването Евробарометър на Комисията, посветено на корупцията, и докладите за изпълнението на съществуващото секторно законодателство на Съюза, което предоставя защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

По отношение на предложения проект на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения:

Съгласно Закона за нормативните актове органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на Министерския съвет. Последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок, определен от отговорния орган. Във връзка с това препоръчителният срок за извършване на последваща оценка на въздействието на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е 5 години след влизането му в сила.

При извършване на последващата оценка на въздействието на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ще бъдат използвани всички данни и анализи на уредбата на ниво ЕС. Основните критерии, по които да се прецени доколко са постигнати заложените цели на национално ниво,

както и по които ще бъде направено изследване на съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт, са използваните в предварителната оценка на въздействието критерии ефективност, ефикасност и съгласуваност, но в контекста и за целите на последващата оценка на въздействието. Те могат да бъдат свързани, но не само с оценката, а също така и с периодичен преглед на прилагането на нормативния акт, с резултатите от регулирането на конкретна част от съответните обществени отношения, с преценка на съответствието с определени конституционни или законови положения, с проучване на последиците от прилагането на акта чрез правилата, заложи в него и т.н.

10. Източници

- Закон за нормативните актове
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
- Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието - (РМС № 728 от 2019 г.)
- Стандарти за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)
- Кодекс на труда
- Закон за мерките срещу изпирането на пари
- Закон за мерките срещу финансирането на тероризма
- Закон за омбудсмана
- Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Закон за енергетиката
- Закон за кредитните институции
- Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти
- Закон за държавната финансова инспекция
- Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове
- Наредба № 59 от 2006 за управление на безопасността на железопътния транспорт
- Наказателно-процесуалния кодекс
- Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието;
- Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза;
- Обобщена оценка на въздействието на предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза

11. Приложения

1. Резюме към цялостна предварителна оценка на въздействието.
2. Справка от проведените консултации.