

Брюксел, 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

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, сигнализиращи за нередности, т.е. лицата, които сигнализират (в рамките на въпросната организация или към външен орган) или оповестяват (на обществеността) информация относно нарушения, настъпили в контекст, свързан с работата, спомагат за предотвратяване на щетите и откриват заплахи или вреди за обществения 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 европейско¹, така и на международно равнище².

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 Комисията 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“.³

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 доказателства⁴ сигнализирането за нередности е средство за предоставяне на информация на националните и европейските правоприлагащи системи, което води до ефективно разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правилата на Съюза.

¹ Вж. Препоръка на Съвета на Европа CM/Rec(2014)7 от 30 април 2014 г. относно защита на лицата, подаващи сигнали за нередности; Резолюция 2171(2017) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 27 юни 2017 г.

² Стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, са посочени в международни инструменти и насоки като Конвенцията на ООН от 2004 г. срещу корупцията, по която са страни всички държави членки, както и ЕС; План за действие на Г-20 за борба с корупцията; Доклад на ОИСР от март 2016 г., озаглавен „Поемане на ангажимент за ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности“.

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Като например механизмите за подаване на жалби и задължителните одити.

В момента в ЕС защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е разпокъсана⁵. 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 за лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС се предвижда само в конкретни сектори и в различна степен⁶. Тази разпокъсаност и пропуските означават, че в много ситуации лицата, сигнализиращи за нередности, не са защитени по подходящ начин срещу ответни действия с цел отмъщение. Когато лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, 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, сигнализиращи за нередности, могат да бъдат взети от различни проучвания, като например специалното проучване на Евробарометър от 2017 г., посветено на корупцията⁷: 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 Комисията обществена консултация считат, че работниците много рядко или рядко подават сигнал относно опасения, свързани със заплахата или вреда за обществеността, поради страх от правни и финансови последици⁸. В проучване, проведено от Комисията през 2017 г., в което се посочват отрицателните въздействия върху правилното функциониране на единния пазар,⁹ приблизителната оценка на загубата на потенциални ползи поради липсата на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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 ЕС¹⁰, Европейският парламент призова Комисията 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

⁵ За повече информация виж раздел „Субсидиарност“.

⁶ За повече информация виж раздел „Съгласуваност със съществуващите разпоредби в областта на политиката“.

⁷

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

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

⁹ Milieu (2017 г.), относно „Предвиждане на икономическите ползи от защитата на подаващите сигнали лица в обществените поръчки“ <https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-bg>

¹⁰ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//BG> и <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//BG> (2016/2055(INI))

относно прозрачността в данъчната област от 11 октомври 2016 г.¹¹ Съветът насърчи Комисията да проучи възможността за бъдещи действия на равнище ЕС. Организациите на гражданското общество и синдикалните организации¹² нееднократно призоваваха за общоевропейско законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, действащи в името на обществения интерес.

В съобщението си от 2016 г. „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“¹³ Комисията 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 *„[Ч]есто, когато изникват проблеми — например тестовите на автомобилните емисии, замърсяването на водите, незаконните сметници, 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 [...]“*.

В съответствие с този ангажимент настоящото предложение има за цел да използва в пълна степен потенциала на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, 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, сигнализиращи за нередности, които подават сигнали за нарушения в конкретни области на политиката¹⁴, в които:

- i) е необходимо да се подобри правоприлагането;
- ii) недостатъчното подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането; и
- iii) нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес.

• Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката

В редица области и инструменти на политиката законодателният орган на ЕС вече е признал стойността на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, 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 предложението 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.

За да гарантира, че приложното поле на директивата остава актуално, Комисията ще обърне специално внимание на евентуалната необходимост да се включат разпоредби, изменящи приложението, във всеки бъдещ законодателен акт на Съюза, за който

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

¹² Като например „Трансперънси интернешънъл“, Съветът на европейския изпълнителски и управленски персонал (Eurocadres), Европейската синдикална федерация на работещите в сектора на обществените услуги (EPSU) и Европейската федерация на журналистите.

¹³ C(2016) 8600, ОВ С 18, стр. 10.

¹⁴ Както са изброени в член 1 от предложението, със съответните актове, които също са изброени в приложението.

защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, има отношение и където тя може да допринесе за по-ефективно правоприлагане. Комисията ще разгледа възможността за разширяване на приложното поле на директивата, за да обхване други области или актове на Съюза, и когато докладва относно изпълнението на директивата.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Осигуряването на стабилна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като средство за подобряване на прилагането на правото на Съюза в областите, попадащи в приложното поле на предложението, ще допринесе за настоящите приоритети на Комисията, 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, сигнализиращи за нередности, ще допринесе за защита на бюджета на Съюза 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 финанси¹⁵. То също така подкрепя действията на Комисията 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“¹⁶. По-специално то допълва последните инициативи, насочени към защитата на националните бюджети срещу вредни данъчни практики¹⁷, както и предложеното подобряване на правилата относно изпирането на пари и финансирането на тероризма¹⁸.

По-ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, ще увеличи общото равнище на защита на работниците в съответствие с целите на европейския стълб на социалните права¹⁹, 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

¹⁵ Както е посочено в плана за действие за по-зелена и по-чиста икономика https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ Съобщение от 5 юли 2016 г. относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, COM(2016) 451.

¹⁷ Директива 2011/16/ЕС от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане; Директива (ЕС) 2016/1164 от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар; Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, COM(2016) 0683 final — 2016/0336; Предложение за директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък, COM(2016) 0685 final — 2016/0337;

¹⁸ Предложение за директива за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg

лицата, намиращи се в несигурни правоотношения, както и за лицата в трансгранични ситуации.

Правилата относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, ще се прилагат заедно със съществуващата защита в тази област, предвидена в други законодателни актове на ЕС: i) 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,²⁰ и ii) относно защитата срещу тормоз на работното място²¹.

Директивата не засяга защитата, предоставена на служителите, когато подават сигнал за нарушения на трудовото и социалното право на Съюза. Предоставянето на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в контекст, свързан с работата, се припокрива със защитата, от която се ползват работниците и представителите на работниците съгласно съществуващото трудово законодателство на ЕС при повдигане пред техните работодатели на въпроси, свързани със съответствието. По отношение на правилата за безопасността и здравето на работното място в Рамкова директива 89/391/ЕИО се предвижда, че работниците или представителите на работниците не могат да бъдат поставяни в неблагоприятно положение поради това, че се консултират или повдигат въпроси пред работодателя относно мерки за намаляване на опасностите или за отстраняване на източниците на опасност. Работниците и техните представители имат право да повдигат въпроси до компетентните национални органи, ако считат, че предприетите от работодателя мерки и използваните от него средства са неподходящи за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд²². Комисията насърчава по-доброто прилагане и спазване на съществуващата нормативна уредба на ЕС в областта на здравословните и безопасни условия на труд²³.

По отношение на институциите и органите на ЕС, служителите на ЕС се ползват от защитата, предоставяна на лица, сигнализиращи за нередности, съгласно Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз. Считано от 2004 г. с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета²⁴ е изменен Правилникът за длъжностните лица, наред с другото, за да се въведат процедури за

²⁰ Директива 2006/54/ЕО от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена); Директива 2004/113/ЕО от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги; Директива 2000/78/ЕО от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите; Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход.

²¹ Директива 89/391/ЕО от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1. Автономни рамкови споразумения, подписани от европейските социални партньори на 26 април 2007 г. относно тормоза и насилието на работното място и съответно на 8 октомври 2004 г. относно свързания с работата стрес.

²² Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1 (член 11).

²³ Съобщение на Комисията „По-безопасен и здравословен труд за всички — осъвременяване на законодателството и политиката на ЕС в областта на здравословните и безопасни условия на труд“, (COM(2017) 12 final).

²⁴ Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на Европейските общности, ОВ L 124, 27.4.2004 г., стр. 1 (вж. членове 22а, 22б и 22в).

подаване на сигнал в случай на измама, корупция или сериозни нередности и да се осигури защита от неблагоприятни последици за служителите на ЕС, които подават сигнали за нарушения.

Социалните партньори имат важна и многостранна роля в прилагането на правилата за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. 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 нередности; 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, сигнализиращи за нередности, и изпълняват основна функция при предоставянето на съвети и подкрепа на лицата, които сигнализират или биха могли да сигнализират за нередности.

И накрая, предложението ще допринесе за по-ефективното прилагане на редица основни политики на ЕС, които оказват пряко въздействие върху доизграждането на единния пазар 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, конкуренцията, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурността на мрежите и информационните системи.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението се основава на член 16, член 33, член 43, член 50, член 53, параграф 1, член 62, член 91, член 100, член 103, член 109, член 114, член 168, член 169, член 192, член 207 и член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 31 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Договора за Евратом). Тези членове предоставят правното основание за подобряване на прилагането на правото на Съюза:

- i) чрез въвеждане на нови разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, за да се укрепи правилното функциониране на единния пазар, правилното прилагане на политиките на Съюза 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 Съюза;
- ii) за да се гарантират единни високи стандарти за защита на лицата, сигнализиращи нередности, в секторните инструменти на ЕС, където вече съществуват съответните правила.

- **Субсидиарност**

Целта за по-добро прилагане на правото на Съюза чрез защита на лицата, сигнализиращи за нередности, не може да бъде постигната по подходящ начин от държавите членки, действащи сами или некоординирано. Предполага се, че разпокъсаността на защитата 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.

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. Схемите за агресивно данъчно планиране водят до нелоялна данъчна конкуренция и загуба на данъчни приходи за държавите членки и за бюджета на ЕС. 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 Съюза може да се подобри прилагането на правото на ЕС, като се осигурят минимални стандарти за хармонизация на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Освен това единствено чрез действия на ЕС може да се осигурят съгласуваност и привеждане в съответствие на съществуващите секторни правила на Съюза относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности.

- **Пропорционалност**

Това предложение е пропорционално на целта за подобряване на прилагането на правото на Съюза и не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

На първо място, в него се определят общи минимални стандарти за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, само в области, в които: i) е необходимо да се подобри правоприлагането; ii) недостатъчното подаване на сигнали от страна на лица, сигнализиращи за нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането, и iii) нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес.

Следователно в него се поставя акцент върху области с ясно европейско измерение, в които въздействието върху правоприлагането е най-голямо.

На второ място, в предложението се определят 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, сигнализиращи за нередности.

На трето място, 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.

- **Избор на инструмент**

В съответствие с принципа на пропорционалност подходящият инструмент за използване на потенциала на сигнализирането за нередности като компонент на прилагането на правото на Съюза е директива за минимална хармонизация.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ²⁵, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Предложението се основава на резултатите от широките консултации, проведени от Комисията през цялата 2017 г. под формата на 12-седмична открита обществена консултация, посочена по-горе, 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 застъпничеството²⁶.

Комисията 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 отговора²⁷). 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: i) борбата срещу измамите и корупцията (95 % от запитаните); ii) борбата срещу данъчните измами и избягването на данъци (93 % от запитаните); iii) опазването на околната среда (93 % от запитаните); и iv) опазване на общественото здраве и безопасност (92 % от запитаните).

По време на организираните от Комисията работни семинари и в отговор на обществената консултация няколко държави членки заявиха, че всяка законодателна инициатива на ЕС трябва да зачита принципа на субсидиарност.

²⁵ Не се прилага.

²⁶ За по-подробна информация вж. приложение 2 за оценката на въздействието.

²⁷ Повече от една четвърт (26 %) от участвалите 191 организации са НПО, като 22 % са бизнес сдружения; 19 % са синдикални организации; 13 % предприятия и 7 % публични органи.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Беше възложено извършването на външно проучване²⁸ за оценка на количественото и качествено въздействие и ползите от прилагането на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в различни области, попадащи в обхвата на правото на Съюза и националното право. В това проучване бяха анализирани и предоставени доказателства, които бяха включени в определението на проблема и оценката на вариантите, разгледани от Комисията.

- **Оценка на въздействието**

Във връзка с настоящото предложение беше изготвена оценка на въздействието. На 26 януари 2018 г. Комитетът за регулаторен контрол (наричан по-нататък „комитетът“) издаде първоначално отрицателно становище с подробни коментари. На 5 март Комитетът издаде положително становище²⁹ с няколко коментара относно преразгледаната версия на оценката на въздействието, представена на 15 февруари, които бяха взети под внимание в окончателния доклад за оценката на въздействието³⁰.

Освен основния сценарий (*т.е.* запазване на съществуващото положение) бяха оценени и четири варианта на политиката, а два варианта бяха отхвърлени.

Двата отхвърлени варианта са: i) законодателна инициатива, основана на член 50, параграф 2, буква ж) от ДФЕС, относно подобряване на почтеността в частния сектор чрез въвеждане на минимални стандарти за изграждане на канали за подаване на сигнали, и ii) законодателна инициатива, основана на член 153, параграф 1, букви а) и б) от ДФЕС, относно подобряване на работната среда с цел закрила на здравето и безопасността на работниците и относно условията на труд.

В първия случай, правното основание не би позволило да се обхване и публичният сектор, а наличието и проектирането на канали за външно подаване на сигнали (т.е. към компетентните органи) и наличието и формите на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу ответни действия с цел отмъщение би било по преценка съгласно законите на държавите членки.

Във втория случай, персоналният обхват на директивата би бил ограничен до служителите, като по този начин без защита остават други категории лица, които биха могли да сигнализират за нередности, като например самостоятелно заети лица, изпълнители и т.н., които съгласно наличните доказателства и международните стандарти могат да играят ключова роля за разкриването на заплахи или вреди за общественения интерес и също се нуждаят от защита срещу ответни действия с цел отмъщение. Ограниченият обхват би представлявал основен пропуск на равнище ЕС в защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, като се изключат от защита важни категории лица, които биха могли да сигнализират за нередности, като по този начин инициативата би имала ограничена ефективност от гледна точка на по-доброто прилагане на правото на Съюза. Ограниченият персонален обхват няма да бъде компенсиран с по-голяма защита, тъй като правното основание няма да предложи допълнителна защита в сравнение с избраните варианти на политиката. Освен това

²⁸ Вж. приложение 13 към оценката на въздействието за доклада от проучването. В приложение 14 са изложени методите, предположенията, източниците и квалификациите по отношение на оценката на въздействието, както и данни по държави за оценката на вариантите.

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

разширяването на обхвата на защитата, за да обхване ситуации, при които няма трансгранично измерение или друго странично въздействие, както и връзка с правото на Съюза или с финансовите интереси на ЕС, би означавало значителна и следователно доста скъпа регулаторна намеса от страна на ЕС.

Разглежданите тук варианти на политиката са: i) препоръка на Комисията, предоставяща насоки за държавите членки относно ключови елементи от защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, допълнена от съпътстващи мерки за подкрепа на националните органи; ii) директива за въвеждане на защита на лицата, сигнализиращи за нередности в областта на финансовите интереси на Съюза, допълнена от съобщение, определящо рамката на политиката на равнището на ЕС, включително мерки за подкрепа на националните органи; iii) директива за въвеждане на защита на лицата, сигнализиращи за нередности в конкретни области (включително финансовите интереси на Съюза), в които е необходимо да се работи по недостатъчното подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, с цел да се подобри прилагането на правото на Съюза, тъй като нарушенията биха нанесли сериозна вреда на обществения интерес; iv) директива като посочената в подточка iii), допълнена от съобщение като посоченото в подточка ii).

Последната точка е вариантът, избран за настоящото предложение. Такава широкообхватна законодателна инициатива е особено подходяща за справяне със съществуващата разпокъсаност и за повишаване на правната сигурност, за да се работи ефективно по недостатъчното подаване на сигнали и да се подобри прилагането на правото на Съюза във всички определени области, в които нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес. Придружаващото я съобщение, в което се определят допълнителни мерки, предвидени от Комисията, както и най-добри практики, които могат да бъдат използвани на равнището на държавите членки, ще допринесе за гарантиране на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

Предпочетеният вариант ще има икономически, социални и екологични ползи. Той ще подкрепи националните органи в усилията им да разкриват и предотвратяват измами и корупция, засягащи бюджета на ЕС (настоящата опасност от загуба на приходи се оценява 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. Предпочетеният вариант 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, сигнализиращи за нередности, 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.

Очаква се разходите за прилагане за публичния сектор да възлизат на 204,9 милиона евро като еднократни разходи и на 319,9 милиона евро като годишни оперативни разходи. Прогнозираните общи разходи за частния сектор (средни и големи предприятия) се очаква да възлизат на 542,9 милиона евро като еднократни разходи и на 1016,6 милиона евро като годишни оперативни разходи. Общите разходи за публичния и за частния сектор възлизат на 747,8 милиона евро като еднократни разходи и на 1336,6 милиона евро като годишни оперативни разходи.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

За да бъде взет предвид размерът на частните предприятия, по принцип в предложението се предвижда освобождаване на микропредприятията и малките предприятия от задължението да въвеждат канали за вътрешно подаване на сигнали. Сигнализиращите лица, работещи в такива предприятия, могат да подават сигнали външно, пряко към компетентните национални органи. Общото освобождаване не се прилага спрямо малките предприятия и микропредприятията, които извършват дейност в областта на финансовите услуги. Всички такива дружества продължават да са задължени да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали в съответствие с настоящите задължения, определени от законодателството на Съюза в областта на финансовите услуги. Разходите за тези дружества са минимални (невъзстановими разходи), тъй като те вече са задължени да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали съгласно съществуващите правила на Съюза. След изготвянето на подходяща оценка на риска държавите членки могат да поискат от малките дружества в конкретни сектори да създадат, ако е необходимо, канали за вътрешно подаване на сигнали съгласно техния собствен анализ и национални нужди. В оценката на риска трябва да се вземе под внимание специфичното естество на сектора и да се преценят рисковете и необходимостта от възникване на задължението за въвеждане на вътрешни канали. Разходите, които ще понесат средните предприятия, задължени да въведат канали за вътрешно подаване на сигнали, са незначителни. Според прогнозите средните разходи за средно предприятие ще възлизат на 1374 EUR среден еднократен разход за прилагане и 1054,6 EUR годишно среден годишен оперативен разход. Общото освобождаване на малките предприятия и микропредприятията не се прилага спрямо дружества, извършващи дейност в областта на финансовите услуги или изложени на риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма.

- **Основни права**

Като повишава съществуващото равнище на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, предложението ще окаже положително въздействие върху основните права, и по-специално:

- i) свободата на изразяването и правото на информация (член 11 от Хартата): недостатъчната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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 лица, сигнализиращи за нередности, и разясняването на условията за тази защита, когато те оповестяват информация, ще насърчи и създаде възможности за сигнализиране на нередности и в медиите.
- ii) правото на справедливи и равни условия на труд (член 30 и член 31 от Хартата): по-високото равнище на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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.
- iii) правото на зачитане на личния живот, защита на личните данни, защита на здравето, опазване на околната среда, защита на потребителите (съответно член 7, член 8, член 35, член 37 и член 38 от Хартата) и общият принцип на право на добра администрация (член 41) също ще бъдат положително

повлияни, доколкото предложението ще увеличи разкриването и предотвратяването на нарушения.

По-общо предложението ще увеличи подаването на сигнали и предотвратяването на всички нарушения на основните права при прилагане на правото на Съюза 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 (член 7 и член 8 от Хартата) на лицата, сигнализиращи за нередности, но и на засегнатите от сигналите лица, както и презумпцията за невинност и правото на защита на последните (член 47 и член 48 от Хартата). По същата логика въздействията върху свободата на стопанската инициатива (член 16 от Хартата) са в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Настоящата инициатива не оказва отражение върху бюджета на ЕС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за наблюдение, оценка и докладване**

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 на 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 бъдещата директива (вж. раздел 8 от оценката на въздействието). 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 отмъщение. 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.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Предложението се основава на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно правото на свобода на изразяване, залегнало в член 10 от Европейската конвенция за правата на човека, и разработените на тази основа от Съвета на Европа принципи в неговата Препоръка от 2014 г. относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, както и допълнителните международни стандарти и добри практики, цитирани по-горе, и основните права и правила на ЕС.

В глава I (членове 1—3) е обхванато приложното поле на директивата и са посочени определения.

В член 1 се изброяват областите, в които съгласно наличните доказателства е необходима защита на лицата, сигнализиращи за нередности, за подобряване на прилагането на правилата на Съюза, чиито нарушения могат сериозно да навредят на обществения интерес.

В член 2 се определя персоналният обхват на директивата. Въз основа на Препоръката на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в него са 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, както и други категории лица, които за целите на директивата могат да бъдат приравнени към тях, като например акционери, доброволци, стажанти и кандидати за работа.

Посочените в член 3 определения се основават на принципите от Препоръката на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. По-специално понятията за сигнализиращи лица и ответни действия с цел отмъщение се определят по възможно най-широк начин с цел да се осигури ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като средство за по-ефективното прилагане на правото на Съюза.

В глава II (член 4 и член 5) се определя задължението за държавите членки да гарантират, 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. Това задължение е въведено, за да гарантира, че информацията относно действителни или потенциални нарушения на правото на Съюза 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.

В член 4 се разяснява принципът, че задължението за въвеждане на канали за вътрешно подаване на сигнали трябва да е съизмеримо с размера на субектите, а в случай на частни субекти се взема предвид степента, в която техните дейности представляват риск за обществения интерес. С изключение на предприятията, действащи в областта на финансовите услуги, както е предвидено в законодателството на Съюза, микропредприятията и малките предприятия са изключени от задължението за създаване на вътрешни канали.

В член 5 се определят минималните стандарти, на които трябва да отговарят каналите за вътрешно подаване на сигнали и процедурите за предприемане на последващи действия по тях. По-специално в него 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. 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. 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.

Съгласно **глава III (членове 6—12)** държавите членки се задължават да гарантират, че компетентните органи са въвели канали за външно подаване на сигнали и процедури за приемане на сигнали и предприемане на последващи действия, както и да определят минималните стандарти, приложими по отношение на тези канали и процедури.

Съгласно член 6 органите, които държавите членки ще определят за компетентни, следва по-специално да създадат независими и автономни канали за външно подаване на сигнали, едновременно сигурни и гарантиращи поверителност, да предприемат последващи действия по сигналите и да предоставят на сигнализиращото лице обратна информация в разумен срок. В член 7 се определят минималните изисквания за проектирането на каналите за външно подаване на сигнали. В член 8 от компетентните органи се изисква да разполагат със специализирани служители, които са специално обучени да разглеждат сигнали, и се определят функциите, които трябва да бъдат упражнявани от тези служители.

В член 9 се посочват изискванията, на които трябва да отговарят процедурите, приложими за външното подаване на сигнали, например по отношение на понататъшната комуникация със сигнализиращото лице, срока за предоставяне на обратна информация на сигнализиращото лице и приложимия режим на поверителност. Тези процедури следва по-специално да гарантират защитата на личните данни както на сигнализиращото, така и на засегнатото лице. Съгласно член 10 компетентните органи следва да оповестяват публично и да предоставят удобна за потребителите лесно достъпна информация за наличните канали за подаване на сигнали и приложимите процедури за приемане на сигнали и предприемането на съответните последващи действия. В член 11 се предвижда адекватно водене на регистър на всички сигнали. В член 12 се предвижда редовно преразглеждане от страна на националните компетентни органи на техните процедури за приемане на сигнали и предприемане на съответните последващи действия.

В **глава IV (членове 13—18)** се определят минималните стандарти относно защитата на сигнализиращите лица и на лицата, засегнати от сигналите.

В член 13 се определят условията, при които сигнализиращо лице има право на защита по силата на директивата.

По-конкретно в него 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 съгласно директивата, ако имат разумни основания да считат, че информацията, за която са подали сигнал, попада в обхвата на директивата.

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 компетентните органи и в краен случай до обществеността/медиите. 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 обществения интерес, както и за предотвратяване на неоснователно накърняване на репутацията в резултат на публично оповестяване. В същото време, като предвижда изключения от това правило в случаи, в които вътрешните и/или външните канали не функционират или с основание не може да се очаква да функционират правилно, член 13 предоставя на сигнализиращото лице необходимата гъвкавост, така че да избере най-подходящия канал в зависимост от конкретните обстоятелства по случая. Освен това той допуска 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.

В член 14 се предоставя неизчерпателен списък на различните начини за предприемане на ответни действия с цел отмъщение.

Член 15 изисква да се забрани всяка форма на ответни действия с цел отмъщение и определя допълнителни мерки, които държавите членки следва да предприемат, за да гарантират защитата на сигнализиращите лица, включително:

- да се осигурят лесно достъпна за обществеността и безплатна независима информация и съвети относно процедурите и средствата за правна защита, които са на разположение за защита срещу ответни действия с цел отмъщение;
- сигнализиращите лица да бъдат освободени от отговорност за нарушаване на ограниченията за оповестяване на информация, наложени с договор или по закон;
- да се предвиди обръщане на тежестта на доказване в съдебни производства, така че в случаи на *prima facie* ответни действия с цел отмъщение лицето, което предприема действия срещу лице, сигнализиращо за нередност, да носи отговорността да докаже, че действията му не представляват ответни действия с цел отмъщение срещу сигнализирането на нередности;
- на сигнализиращите лица да 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;
- да 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 в съответствие с директивата.

В член 16 се пояснява, че засегнатите от сигналите лица се ползват в пълна степен от правата си съгласно Хартата на основните права на ЕС, включително презумпцията за невинност, правото на ефективни средства за защита и на справедлив съдебен процес, както и правото им на защита.

В член 17 са предвидени ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които са необходими:

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

Член 18 се отнася до прилагането на правилата на ЕС относно защитата на личните данни по отношение на всяка обработка на лични данни, извършена съгласно директивата. Във връзка с това всяка обработка на лични данни, включително обменът или предаването на такива данни трябва да отговаря на правилата, установени съгласно Регламент (ЕС) 2016/679, Директива (ЕС) 2016/680 и Регламент (ЕО) 45/2001.

В глава V (членове 19—22) се определят заключителните разпоредби.

В член 19 се уточнява, че държавите членки запазват възможността да въвеждат или да запазват по-благоприятни разпоредби по отношение на сигнализиращите лица, при условие че тези разпоредби не са в противоречие с мерките за защита на засегнатите лица. Член 20 е свързан с транспонирането на директивата.

Член 21 задължава държавите членки да предоставят на Комисията информация относно изпълнението и прилагането на настоящата директива, въз основа на която до 2 години след транспонирането на директивата Комисията представя доклад пред Парламента и Съвета. Съгласно тази разпоредба от държавите членки също така се изисква да представят ежегодно на Комисията, при условие че са налични на централно равнище в съответната държава членка, *inter alia*, статистически данни относно броя на приетите от компетентните органи сигнали; броя на производствата, образувани въз основа на сигнали, и резултатите от тези производства. В член 21 се предвижда също, че до 6 години след транспонирането Комисията представя пред Парламента и Съвета доклад, в който се оценява въздействието на националното законодателство, транспониращо настоящата директива, и се разглежда необходимостта от допълнителни мерки, включително, по целесъобразност, изменения с оглед разширяване на обхвата на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в други области или актове на Съюза.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16, член 33, член 43, член 50, член 53, параграф 1, член 62, член 91, член 100, член 103, член 109, член 114, член 168, член 169, член 192, член 207 и член 325, параграф 4 от него, и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, и по-специално член 31 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет³¹,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите,³²

като взеха предвид становището на Сметната палата,³³

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) 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.
- (2) На равнището на ЕС сигналите, подадени от лицата, сигнализиращи за нередности, са един от компонентите отдолу нагоре по веригата на прилагане на правото на Съюза: те предоставят на националните правоприлагащи системи и на правоприлагащите системи на Съюза информация, която води до ефективното разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на Съюза.
- (3) Нарушенията на правото на Съюза в определени области на политиката могат сериозно да навредят на обществения интерес, като създадат сериозни опасности за благоденствието на обществото. Когато в тези области са установени слабости в правоприлагането и лицата, сигнализиращи за нередности, са в

³¹ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

³² ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

³³ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

привилегировано положение да оповестят нарушения, е необходимо да се подобри правоприлагането чрез ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу ответни действия с цел отмъщение и чрез въвеждане на ефективни канали за подаване на сигнали.

- (4) В момента защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в Европейския съюз е разпокъсана в държавите членки и непоследователна в различните области на политиката. Последниците от нарушенията на правото на Съюза с трансгранично измерение, разкрити от лицата, сигнализиращи за нередности, 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 Съюза като цяло.
- (5) Ето защо следва да се прилагат общи минимални стандарти, гарантиращи ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в тези актове и области на политиката, в които: i) е необходимо да се подобри правоприлагането; ii) недостатъчното подаване на сигнали от страна на лица, сигнализиращи за нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането, и iii) нарушенията на правото на Съюза могат сериозно да навредят на обществения интерес.
- (6) Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е необходима, за да се подобри прилагането на правото на Съюза в областта на обществените поръчки. В допълнение към необходимостта да се предотвратяват и разкриват измами и корупция в контекста на изпълнението на бюджета на ЕС, 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.
- (7) Добавената стойност на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в областта на финансовите услуги вече е призната от законодателния орган на Съюза. 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 нередности³⁴. По-специално в контекста на пруденциалната рамка, приложима към кредитните институции и инвестиционните посредници, Директива 2013/36/ЕС³⁵ предвижда защита на лицата, сигнализиращи за

³⁴ Съобщение от 8.12.2010 г. „По-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“.

³⁵ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

нередности, която обхваща и Регламент (ЕС) № 575/2013 относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници.

- (8) По отношение на безопасността на продуктите, които се предлагат на вътрешния пазар, основният източник за събиране на доказателства са предприятията, участващи в производството и дистрибуторската верига, така че подаването на сигнал от лицата, сигнализиращи за нередности, има 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, сигнализиращи за нередности, във връзка с изискванията за безопасност, приложими както към „хармонизираните продукти“³⁶, така и към „нехармонизираните продукти“³⁷. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е от съществено значение за избягване на отклоняването на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси, както и на свързани с отбраната продукти, като се насърчава подаването на сигнали за нарушения, като например документна измама, променена маркировка или декларации с невярно съдържание за внос или износ и измамно вътреобщностно придобиване на огнестрелни оръжия, при които нарушенията често предполагат отклоняване от законния към незаконния пазар. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, ще помогне и за предотвратяване на незаконното производство на самоделни взривни вещества, като ще допринесе за правилното прилагане на ограниченията и контрола относно прекурсорите на взривни вещества.
- (9) Значението на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, от гледна точка на предотвратяването и възпрепятстването на нарушения на правилата на Съюза в областта на безопасността на транспорта, които могат да застрашат живота на хората, вече е признато в секторните инструменти на Съюза относно авиационната безопасност³⁸ и безопасността на морския транспорт³⁹, които предвиждат специални мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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, сигнализиращи за нередности, 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.

³⁶ Текстът на съответното „законодателство на Съюза за хармонизация“ е съкратен и включен в Регламент [XXX] за определяне на правила и процедури за постигане на съответствие със законодателството на Съюза за хармонизация, 2017/0353 (COD).

³⁷ Уредени в Директива (ЕО) 2001/95 на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 г. относно общата безопасност на продуктите (ОВ L 11, стр. 4).

³⁸ Регламент (ЕС) № 376/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за докладване, анализ и последващи действия във връзка със събития в гражданското въздухоплаване (ОВ L 122, стр. 18).

³⁹ Директива 2013/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно определени отговорности на държавата на знамето за спазване и прилагане на Морската трудова конвенция (ОВ L 329, стр. 1), Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за държавния пристанищен контрол (ОВ L 131, стр. 57).

- (10) Събирането на доказателства, разкриването и справянето с престъпления 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 Комисията от 18 януари 2018 г. „Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда“⁴⁰. Макар че в момента правила за защита на лицата, сигнализиращи нередности, са налични само в един секторен инструмент в областта на опазването на околната среда⁴¹, въвеждането на такава защита изглежда необходимо, за да се гарантира ефективното прилагане на достиженията 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.
- (11) Подобни съображения обосновават въвеждането на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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 Съюза, разработени в тези области, са тясно свързани. Регламент (ЕО) № 178/2002⁴² 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 Съюза 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 хора⁴³.
- (12) Подобряването на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, 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 и би засилило изпълнението на съществуващите разпоредби на преразгледаната Директива за ядрена безопасност⁴⁴ относно ефективната

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води (ОВ L 178, стр. 66).

⁴² Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1).

⁴³ ОВ L 84, стр. 1.

⁴⁴ Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 г. за изменение на Директива 2009/71/Евратом за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 219, 25.7.2014 г., стр. 42—52).

култура на ядрена безопасност, и по-специално член 8б, параграф 2, буква а), който изисква, *inter alia*, компетентният регулаторен орган да установи системи за управление, които отдават необходимото предимство на ядрената безопасност и насърчават на всички нива на персонала и управлението способността да се поставя под въпрос ефективното изпълнение на съответните принципи и практики в областта на безопасността и да се докладва своевременно по проблеми, свързани с безопасността.

- (13) Също така сигналите, подадени от лицата, сигнализиращи за нередности, 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 Съюза, 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, сигнализиращи за нередности, следва да бъде въведена във връзка със съответните правила на Съюза, приети съгласно член 114, член 168 и член 169 от ДФЕС.
- (14) Защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни е друга област, в която лицата, сигнализиращи за нередности, са в привилегировано положение да разкриват нарушения на правото на Съюза, които могат да нанесат сериозна вреда на обществения интерес. Подобни съображения се прилагат за нарушения на Директивата относно сигурността на мрежите и информационните системи ⁴⁵, с която се въвеждат уведомяването за инциденти (включително тези, които не компрометират личните данни) и изисквания за сигурност за субекти, които предоставят важни услуги в много сектори (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, сигнализиращи за нередности, 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.
- (15) Подаването на сигнали от лицата, сигнализиращи за нередности, е необходимо за по-ефективното разкриване и предотвратяване на нарушения на правото на Съюза в областта на конкуренцията. Това ще послужи за защита на ефикасното функциониране на пазарите в Съюза, ще позволи еднакви условия на конкуренция за предприятията и ще осигури ползи за потребителите. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, ще подобри прилагането на законодателството на Съюза 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 Европейската комисия

⁴⁵

Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза.

инструмент за анонимно подаване на сигнали за нередности⁴⁶. Въвеждането на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на държавите членки ще увеличи способността на Европейската комисия, както и на компетентните органи в държавите членки, да разкриват и преустановяват нарушения на правото на Съюза в областта на конкуренцията. По отношение на държавната помощ лицата, сигнализиращи за нередности, 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.

- (16) Защитата на финансовите интереси на Съюза във връзка с борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща използването на разходите на Съюза, събирането на приходи от Съюза и средства или активи на Съюза, е основна област, в която трябва да се засили прилагането на правото на Съюза. Подобряването на защитата на финансовите интереси на Съюза включва и изпълнението на бюджета на Съюза, 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 Съюза, включително измами и корупция на национално равнище, води до понижаване на приходите на Съюза 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, сигнализиращи за нередности, е необходима, за да се улесни разкриването, предотвратяването и възпрепятстването на съответните измами и незаконни дейности.
- (17) Действията, които нарушават правилата за облагане с корпоративен данък, и договореностите, чиято цел е да се получи данъчно предимство и да се избегнат правни задължения, което противоречи на предмета или целта на приложимото корпоративно данъчно законодателство, оказват отрицателно въздействие върху правилното функциониране на вътрешния пазар. Те могат да доведат до нелоялна данъчна конкуренция и широкоразпространени данъчни измами, които нарушават еднаквите условия на конкуренция за дружествата и водят до загуба на данъчни приходи за държавите членки и за бюджета на Съюза като цяло. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, допълва последните инициативи на Комисията, насочени към подобряване на прозрачността и обмена на информация в областта на данъчното облагане⁴⁷ и създаването на по-справедлива среда за облагане с корпоративен данък⁴⁸, с оглед увеличаване на ефективността на държавите членки при установяване на измамни и/или целящи

⁴⁶ Известие на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (ОВ С 298, 8.12.2006 г., стр. 17); http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

⁴⁷ Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (изменена).

⁴⁸ Директива (ЕС) 2016/1164 от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар (изменена); Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, COM(2016) 0683 final — 2016/0336; Предложение за Директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък, COM(2016) 0685 final — 2016/0337;

злоупотреба договорености, които в противен случай биха могли да останат скрити, и ще спомогне за възпрепятстването на подобни договорености.

- (18) Определени актове на Съюза, по-специално в областта на финансовите услуги, като Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарните злоупотреби⁴⁹, Директива за изпълнение 2015/2392 на Комисията, приета въз основа на този регламент⁵⁰, вече съдържат подробни правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Съществуващото законодателство на Съюза, включително това в списъка на част II от приложението, следва да бъде допълнено от настоящата директива, така че тези инструменти да бъдат напълно приведени в съответствие с минималните стандарти, като същевременно запазят всички специфики, които те предвиждат, съобразени със съответните сектори. Това е от особено значение, за да се установи кои правни субекти в областта на финансовите услуги, предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма са задължени понастоящем да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали.
- (19) Всеки път, когато се приема нов акт на Съюза, към който защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, има отношение и за чието по-ефективно прилагане тя може да допринесе, следва да се вземе предвид възможността за изменение на приложението към настоящата директива с цел включването на акта в нейното приложно поле.
- (20) Настоящата директивата не следва да засяга защитата, предоставена на служителите при подаване на сигнал за нарушения на трудовото право на Съюза. По-специално в областта на безопасните и здравословни условия на труд в член 11 от Рамкова директива 89/391/ЕИО от държавите членки вече се изисква да гарантират, че работниците или представителите на работниците няма да бъдат поставени в неизгодно положение поради техни искания или предложения към работодателите да предприемат подходящи мерки за намаляване на опасностите за работниците и/или за отстраняване на източниците на опасност. Работниците и техните представители имат право да повдигнат въпроси до компетентните национални органи, ако считат, че предприетите от работодателя мерки и използваните от него средства са неподходящи за целите на осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд.
- (21) Настоящата директива не следва да засяга защитата на националната сигурност и друга класифицирана информация, за която от съображения за сигурност се изисква съгласно правото на Съюза или законовите, подзаконовите или административните разпоредби, действащи в съответната държава членка, да бъде защитена от неразрешен достъп. По-специално разпоредбите на настоящата директива не следва да засягат задълженията, произтичащи от Решение (ЕС, Евратом) 2015/444 на Комисията от 13 март 2015 г. относно правилата за сигурност за защита на класифицираната информация на ЕС или Решение на Съвета от 23 септември 2013 г. относно правила за сигурност за защита на класифицираната информация на ЕС.

⁴⁹

ОВ L 173, стр. 1.

⁵⁰

Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 на Комисията от 17 декември 2015 г. относно Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на посочения регламент (ОВ L 332, стр. 126).

- (22) Лица, които подават сигнал с информацията относно заплахи или вреди за обществен интерес, получена в контекста на свързаните с тяхната работа дейности, се ползват от правото си на свобода на изразяване. Правото на свобода на изразяване, залегнало в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) и в член 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), обхваща свободата на медиите и плурализма.
- (23) Съобразно с това настоящата директива се основава на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно правото на свобода на изразяване и на принципите, разработени на тази основа от Съвета на Европа в неговата Препоръка от 2014 г. за защита на лицата, сигнализиращи за нередности⁵¹.
- (24) Лицата се нуждаят от специална правна защита, когато получават информацията, за която подават сигнал, чрез свързани с тяхната работа дейности, и поради това рискуват срещу тях да бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение, свързани с работата (например за нарушаване на задължението за поверителност или лоялност). Основната причина да им бъде предоставена защита 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 (например в случая на обикновени жалбоподатели или случайни граждани), не е необходима защита срещу ответни действия с цел отмъщение.
- (25) Ефективното прилагане на правото на Съюза изисква тази защита да се предоставя на възможно най-широк кръг категории лица, които независимо дали са граждани на ЕС или на трети държави, по силата на свързани с работата дейности (независимо от естеството на тези дейности и дали са платени или не), имат привилегирован достъп до информация за нарушения, чието сигнализиране би било в интерес на обществеността, и срещу които могат да бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение, ако подадат сигнал за тези нарушения. Държавите членки следва да гарантират, че необходимостта от защита се определя въз основа на всички имащи отношение обстоятелства, а не само на естеството на отношенията, така че да се обхванат всички лица, свързани в широк смисъл с организацията, в която е настъпило нарушението.
- (26) На първо място, защитата следва да се прилага спрямо лица, които имат статут на „работници“, по смисъла на член 45 от ДФЕС, съгласно тълкуването на Съда на Европейския съюз⁵², т.е. лица, които за определен период от време извършват услуги за и под ръководството на друго лице, в замяна на което получават възнаграждение. Следователно защита следва да се предоставя и на работници, които са в нестандартни трудови правоотношения, включително работници на непълно работно време и работници на срочен трудов договор, както и на лица, които имат трудов договор или трудово правоотношение с агенция за временна заетост — типове отношения, при които често е трудно да се прилагат стандартните видове защита срещу несправедливо третиране.
- (27) Защитата следва да обхваща и други категории физически или юридически лица, които, макар и да не са „работници“ по смисъла на член 45 от ДФЕС, могат да

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Решения от 3 юли 1986 г. по дело 66/85, Lawrie-Blum; от 14 октомври 2010 г. по дело C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; от 9 юли 2015 г. по дело C-229/14, Balkaya; от 4 декември 2014 г. по дело C-413/13, FNV Kunsten, и от 17 ноември 2016 г. по дело C-216/15, Ruhrlandklinik.

играят ключова роля в разкриването на нарушения на правото и могат да се окажат в положение на икономическа уязвимост в контекста на свързани с тяхната работна 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; при усвояването на средствата на Съюза, консултантите, предоставящи своите услуги, са в привилегировано положение да насочат вниманието към нарушенията, на които са станали свидетели. 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 ранно 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 накарняване 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 накарняване 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 на правото по време на процеса на наемане или на друг етап от преддоговорните преговори, 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.

- (28) Ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, предполага защита и на други категории лица, които, макар и да не разчитат икономически на свързани с тяхната работна дейности, могат въпреки това да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение поради разкриване на нарушения. Ответните действия с цел отмъщение спрямо доброволци и стажанти могат да бъдат под формата на преустановяване на използването на техните услуги или изготвяне на отрицателни препоръки за бъдещи работодатели, или накарняване по друг начин на тяхната репутация.
- (29) Ефективното установяване и предотвратяване на сериозна вреда на обществен интерес изисква информацията, за която е подаден сигнал и която отговаря на условията за защита, да обхваща не само незаконни дейности, но и злоупотреба със закона, а именно действия или бездействия, които формално не изглеждат незаконни, но които противоречат на предмета или целта на законодателството.
- (30) Ефективното предотвратяване на нарушенията на правото на Съюза изисква предоставянето на защита и на лицата, сигнализиращи за нередности, които предоставят информация за потенциални нарушения, които все още не са извършени, но е вероятно да бъдат извършени. По същите причини, защитата е обоснована и за лица, които не предоставят положителни доказателства, но повдигат основателни опасения или подозрения. В същото време, защита не следва да се прилага във връзка с информация, която вече е обществено достояние или се основава на необосновани слухове.
- (31) Ответните действия с цел отмъщение изразяват близката (причинно-следствена) връзка, която трябва да съществува между сигнала и неблагоприятното третиране, на което пряко или непряко е подложено сигнализиращото лице, така че това лице да може да се ползва от правна защита. Ефективната защита на сигнализиращите лица като средство за по-ефективното прилагане на правото на

Съюза изисква широко определение за ответни действия с цел отмъщение, което да обхваща всяко действие или бездействие, възникнало в контекст, свързан с работата, което им вреди.

- (32) Защитата срещу ответни действия с цел отмъщение като средство за защита на свободата на изразяване и свободата на медиите следва да се предоставя както на лица, които сигнализират с информация за действия или бездействия в рамките на дадена организация (вътрешно подаване на сигнал), или към външен орган (външно подаване на сигнал), така и на лица, които правят тази информация обществено достояние (например, оповестяват я пряко на обществеността чрез уеб платформи или социални мрежи или на медиите, избрани длъжностни лица, организации на гражданското общество, синдикални организации или професионални/търговски организации).
- (33) Лицата, сигнализиращи за нередности, са особено важни източници за разследващите журналисти. Предоставянето на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, 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, сигнализиращи за нередности, като журналистически източници е от решаващо значение за запазване на ролята на разследващата журналистика на „пазител“ в демократичните общества.
- (34) Държавите членки носят отговорност 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, включително чрез започване на разследване, наказателно преследване или действия за събиране на средства или други подходящи коригиращи действия, в съответствие с техния мандат.
- (35) Законодателството на Съюза в някои области, като например в областта на пазарната злоупотреба⁵³, гражданското въздухоплаване⁵⁴ или безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води⁵⁵ вече предвижда създаването на канали за вътрешно и външно подаване на сигнали. Определените в настоящата директива задължения за създаване на такива канали следва, доколкото е възможно, да доразвиват съществуващите канали, предвидени в конкретните актове на Съюза.
- (36) Някои органи, служби и агенции на Съюза, като например Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската агенция по морска безопасност

⁵³ Посочено по-горе.

⁵⁴ Регламент (ЕС) № 376/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за докладване, анализ и последващи действия във връзка със събитията в гражданското въздухоплаване, ОВ L 122, стр. 18).

⁵⁵ Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води, и за изменение на Директива 2004/35/ЕО

(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. Настоящата директива 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 Съюза.

- (37) От съществено значение за ефективното разкриване и предотвратяване на нарушения на правото на Съюза 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 правомощията 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.
- (38) За правните субекти в частния сектор задължението за създаване на вътрешни канали 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, въз основа на задължението им да събират ДДС. Като общо правило малките предприятия и микропредприятията, посочени в член 2 от приложението към Препоръката на Комисията от 6 май 2003 г. във вида, в който е изменена,⁵⁶ следва да бъдат освободени от задължението за създаване на вътрешни канали. След подходяща оценка на риска обаче, държавите членки могат да изискат от 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).
- (39) Освобождаването на малките предприятия и микропредприятията от задължението за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали следва да не се прилага по отношение на частни предприятия, действащи в областта на финансовите услуги. Такива предприятия следва да останат задължени 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.
- (40) Следва да е ясно, 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 компетентните органи, и тези лица следва да се ползват от предвидената в настоящата директива защита срещу ответни действия с цел отмъщение.
- (41) За да се гарантира по-специално спазването на правилата за обществените поръчки в публичния сектор, задължението за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнал следва да се прилага спрямо всички публичноправни субекти на местно, регионално и национално равнище, като същевременно отговаря на техния размер. Когато в малки публични субекти не се предоставят вътрешни

⁵⁶

Препоръка на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението за микро-, малки и средни предприятия (ОВ L 124, 20.5.2003 г., стр. 36).

каналите, държавите членки може да предвидят вътрешно подаване на сигнал към по-високо административно ниво (т.е. на регионално или централно ниво).

- (42) При условие че се гарантира поверителността на данните за самоличността на сигнализиращото лице, всеки отделен частен и публичен правен субект определя вида на каналите за подаване на сигнали, които ще бъдат въведени, като например лично, по пощата, кутия за лично подаване на жалби, телефонна „гореща линия“ или чрез онлайн платформа (интранет или интернет). Каналите за подаване на сигнали обаче не трябва да бъдат ограничени до тези от посочените инструменти, като например личното подаване на сигнал и кутии за подаване на жалби, които не гарантират поверителност на данните за самоличността на сигнализиращото лице.
- (43) Право да приемат сигнали от името на частни и публични субекти могат да получат и трети страни, при условие че предлагат подходящи гаранции за зачитане на независимостта, поверителността, защитата на данните и опазването на тайната. Те могат да бъдат доставчици на платформи за външно подаване на сигнал, външни съветници или одитори или представители на синдикатите.
- (44) Процедурите за вътрешно подаване на сигнали следва да дават възможност на частноправните субекти да приемат и разследват напълно поверително сигнали не само от служителите на субекта и на неговите дъщерни дружества или филиали (групата), но и доколкото е възможно, от всички представители и доставчици на групата и от всяко лице, което придобива информация чрез свързани с неговата работа дейности с предприятието и групата.
- (45) Кой 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 е в добра позиция да докладва пряко на организационния ръководител, като например директор по спазването на изискванията или директор по човешките ресурси, юрист или служител по защитата на личните данни, главен финансов директор, изпълнителен директор по одитите или член на управителния съвет.
- (46) 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, сигнализиращи за нередности, и да се намали вероятността от подаването на допълнителни ненужни сигнали или публично оповестяване. Сигнализиращото лице следва да бъде уведомено в разумен срок за предвидените действия в резултат от подадения сигнал или за предприетите последващи действия по сигнала (например приключване въз основа на липса на достатъчно доказателства или други основания, започване на вътрешно разследване и евентуално констатациите от него и/или мерките, предприети за решаване на повдигнатия въпрос, сезиране на компетентен орган за по-нататъшно разследване), доколкото тази информация няма да засегне разследването или да накърни правата на засегнатото лице. Този разумен срок не следва да е по-дълъг от три месеца. В случаите, когато все още се определят подходящите последващи действия, сигнализиращото лице трябва да бъде

уведомено за това и за всяка допълнителна обратна информация, която то следва да очаква.

- (47) Лицата, които обмислят да подадат сигнал за нарушения на правото на Съюза, следва да могат да вземат информирано решение относно това дали, как и кога да подадат сигнал. Частните и публичните субекти, които разполагат с процедури за вътрешно подаване на сигнали, следва да предоставят информация за тези процедури, както и за процедурите за външно подаване на сигнали до съответните компетентни органи. Тази информация трябва да бъде лесно разбираема и лесно достъпна, включително, доколкото е възможно, за други лица, освен служителите, които са в контакт със субекта посредством свързани с тяхната работа дейности, като например доставчици на услуги, дистрибутори, доставчици и бизнес партньори. Така например, такава информация може да бъде поставена на видно място, до което имат достъп всички лица, и на уебсайта на субекта, и може да бъде включена в курсове и обучения по етика и почтеност.
- (48) Ефективното разкриване и предотвратяване на нарушенията на правото на Съюза изисква да се гарантира, че лицата, които биха могли да сигнализируют за нередности, могат лесно и напълно поверително да предоставят информацията, която притежават, на вниманието на съответните компетентни органи, които могат да разследват и да отстранят проблема, когато е възможно.
- (49) Един от основните фактори, които възпират лицата, които биха могли да сигнализируют за нередности, е липсата на доверие в ползата от подаването на сигнали. Ето защо е необходимо да се наложи ясно задължение за компетентните органи да предприемат надлежно последващи действия по приетите сигнали и да информират сигнализиращите лица в разумен срок относно предвидените действия или предприетите последващи мерки (например приключване въз основа на липса на достатъчно доказателства или други основания, започване на разследване и евентуално констатациите от него и/или предприети мерки за решаване на повдигнатия въпрос; сезиране на друг компетентен орган за предприемане на последващи действия), доколкото тази информация няма да засегне разследването или правата на засегнатото лице.
- (50) Предприемането на последващи действия и предоставянето на обратната информация следва да бъде извършено в разумен срок; това се обосновава от необходимостта от бързо решаване на проблема, който може да е предмет на сигнала, както и с цел да се избегне ненужно публично оповестяване. Този срок не трябва да е по-дълъг от три месеца, но може да бъде удължен до шест месеца, когато е необходимо, поради специфични обстоятелства по случая, по-специално естеството и сложността на предмета на сигнала, които могат да изискват по-дълго разследване.
- (51) Когато това е предвидено съгласно националното или европейското законодателство, компетентните органи следва да отнасят случаите или съответната информация до съответните органи, служби или агенции на Съюза, включително за целите на настоящата директива, до Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура, без да се засяга възможността сигнализиращото лице да се обръща пряко към органите, службите или агенциите на Съюза.
- (52) За да осигурят ефективна комуникация със специализираните си служители, компетентните органи трябва да имат на разположение и да използват конкретни канали отделно от обичайните публични системи за подаване на жалби, които

следва да бъдат удобни за потребителите и да предоставят възможност за писмено и устно, както и за електронно и неелектронно подаване на сигнали.

- (53) За разглеждане на подадените сигнали, осигуряване на комуникацията със сигнализиращото лице и предприемане на подходящи последващи действия по сигнала ще бъдат необходими специализирани и професионално обучени служители на компетентните органи, включително по отношение на приложимите правила за защита на личните данни.
- (54) Лицата, които възнамеряват да подадат сигнал, следва да могат да вземат информирано решение относно това дали, как и кога да подадат сигнал. Ето защо компетентните органи следва публично и по лесно достъпен начин да оповестят информация за наличните канали за подаване на сигнали до компетентните органи, за приложимите процедури, както за техните специализирани служители. Цялата информация относно сигналите следва да бъде прозрачна, лесно разбираема и надеждна, за да се насърчава, а не да се възпрепятства подаването на сигнали.
- (55) Държавите членки следва да гарантират, че компетентните органи разполагат с адекватни процедури за защита при обработката на сигнали за нарушения и за защита на личните данни на лицата, посочени в сигнала. Тези процедури следва да гарантират, 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. Това задължение следва да се прилага, без да се засяга необходимостта и пропорционалността на задължението да се разкрива информация, когато това се изисква съгласно правото на Съюза или националното право и при съблюдаване на подходящи гаранции съгласно тези правни уредби, включително в контекста на разследвания или съдебни производства, или за да се защитят свободите на други лица, включително правото на защита на засегнатото лице.
- (56) Необходимо е специализираните служители и другите служители на компетентния орган, които получават достъп до информацията, предоставена от сигнализиращото лице на компетентния орган, да спазват задължението за професионална тайна и поверителност, когато данните се предават във и извън рамките на компетентния орган, включително в случаите, когато компетентен орган започва разследване или отправя запитване, или предприема последващи дейности по принудително изпълнение във връзка със сигнала за нарушения.
- (57) Държавите членки следва да осигурят подходящо водене на регистър относно всички сигнали за нарушение, както и да гарантират, че данните от всеки сигнал са достъпни в рамките на компетентния орган и че информацията, получавана посредством сигнали, може да бъде използвана като доказателство при действия по принудително изпълнение, по целесъобразност.
- (58) 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 относно защитата на физическите лица във връзка с обработката на лични данни и за свободното движение на тези данни (Общия регламент за защита 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.

- (59) Редовният преглед на процедурите на компетентните органи и обменът на добри практики между тях следва да гарантират, че тези процедури са подходящи и следователно изпълняват своята функция.
- (60) За да се ползват от защита, сигнализиращите лица следва да действат с основателно убеждение във верността на твърденията, за които са подали сигнал, с оглед на обстоятелствата и информацията, с която разполагат към момента на подаването на сигнала. Това основателно убеждение се счита за презумпция, освен и докато не бъде доказано друго. Това е важна защитна мярка срещу злонамерено, незначително или целящо злоупотреба подаване на сигнали, като се гарантира, че тези, които умишлено и съзнателно подават погрешна или подвеждаща информация, не се ползват от защита. В същото време се 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 съгласно настоящата директива, ако имат разумни основания да считат, че информацията, за която са подали сигнал, попада в нейния обхват.
- (61) Изискването за поетапно използване на каналите за подаване на сигнали е необходимо, като общо правило, за да се гарантира, че информацията достига до лицата, които могат да допринесат за ранното и ефективно преодоляване на рисковете за обществения интерес, и за да се предотврати неоснователно накърняване на репутацията в резултат на публично оповестяване. В същото време са необходими някои изключения при прилагането му, които позволяват на сигнализиращото лице да избере най-подходящия канал в зависимост от конкретните обстоятелства по случая. Нещо повече, необходимо е да се защитят публичните оповестявания, като се вземат под внимание демократичните принципи като прозрачност и отчетност, както и основни права, като свободата на изразяване и свободата на медиите, като в същото време се постига баланс между интереса на работодателите да управляват своите организации и да защитават интересите си и интереса на населението да бъде защитено от вреди, в съответствие с критериите, разработени в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека⁵⁷.
- (62) По правило, сигнализиращите лица следва да използват първо вътрешните канали, с които разполагат, и да подават сигнал до своя работодател. Възможно е обаче да не съществуват вътрешни канали (в случаите на субекти, които не са задължени да създадат такива канали по силата на настоящата директива или приложимото национално законодателство) или тяхното използване да не е задължително (което може да се отнася за лица, които не са в трудово правоотношение), или да са използвани, но да не функционират правилно (например сигналът не е разгледан надлежно или в разумен срок, или не са предприети действия за справяне с нарушението на правото, въпреки положителните резултати от разследването).

⁵⁷

Един от критериите за определяне на това дали ответните действия с цел отмяне срещу лица, сигнализиращи за нередности, които оповестяват публично информация, засягат свободата на изразяване по начин, който не е необходим в едно демократично общество, е дали лицата, които са оповестили информация, имат на разположение алтернативни канали за оповестяване; вж. например, Guja/Moldova [GC], № 14277/04, ЕКПЧ 2008 г.

- (63) В други случаи не е разумно да се очаква вътрешните канали да функционират правилно, например, когато сигнализиращите лица имат основателни причини да считат, че срещу тях ще бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение във връзка с подадените от тях сигнали; че няма да им бъде гарантирана поверителност; че в нарушението участва лицето, което носи крайната отговорност в контекста, свързан с работата; че нарушението може да бъде скрито; че доказателствата може да бъдат укрити или унищожени; че ефективността на разследващите действия от страна на компетентните органи може да бъде застрашена или че са необходими спешни действия (например поради непосредствена опасност от съществена и конкретна заплаха за живота, здравето и безопасността на хората или за околната среда). Във всички тези случаи лицата, сигнализиращи външно към компетентните органи и когато е уместно — към органи, служби или агенции на Съюза, трябва да бъдат защитени. Освен това, защита следва да се предоставя и в случаите, когато законодателството на Съюза допуска сигнализиращото лице да подава сигнал директно на компетентните национални органи или на органи, служби или агенции на Съюза, например в контекста на измами спрямо бюджета на Съюза, предотвратяване и разкриване на изпиране на пари и финансиране на тероризма или в областта на финансовите услуги.
- (64) Лица, които оповестяват пряко информацията, също следва да имат право на защита в случаите, в които дадено нарушение остава без последствия (например не е било правилно оценено или разследвано или не са предприети коригиращи действия), въпреки че сигнали за него са били подадени вътрешно и/или външно след поетапно използване на наличните канали; или в случаите, когато сигнализиращото лице има основателни причини да счита, че има тайно споразумение между извършителя на нарушението и компетентния орган; когато основателно предполага, че доказателствата могат да бъдат укрити или унищожени или че ефективността на разследващите действия на компетентните органи може да бъде застрашена; или в случаи на непосредствена и явна опасност за обществения интерес или когато съществува опасност от необратими щети, включително, *inter alia*, увреждане на физическата неприкосновеност.
- (65) Сигнализиращите лица следва да бъдат защитени срещу всяка форма на ответни действия с цел отмъщение, преки или непреки, предприети от работодателя или клиента/получателя на услуги, както и от лица, които работят за или действат от името на последния, включително колеги и ръководители в същата организация или в други организации, с които сигнализиращото лице е в контакт в контекста на свързаните с работата му дейности, когато ответните действия с цел отмъщение се препоръчват или толерират от засегнатото лице. Затова защита следва да се предостави срещу предприети ответни действия с цел отмъщение спрямо самото сигнализиращо лице, както и срещу тези, които могат да бъдат предприети спрямо правния субект, който лицето представлява, като например отказ от предоставяне на услуги, включване в черен списък или бойкотиране на дейността. Непреките ответни действия с цел отмъщение включват и действия, предприети срещу близки на сигнализиращото лице, които също са свързани посредством работата с работодателя на това лице, или клиент/получател на услугите и с представители на работниците, предоставили подкрепа на сигнализиращото лице.

- (66) Когато се предприемат ответни действия с цел отмъщение, без да бъдат възпрепятствани и наказани, това действия обезсърчаващо на лицата, които биха могли да сигнализират за нередности. Ясната забрана в закона за предприемане на ответни действия с цел отмъщение има важен възпиращ ефект, който е усилен допълнително от разпоредбите за лична отговорност и санкции за извършителите на ответни действия с цел отмъщение.
- (67) Лицата, които биха могли да сигнализират за нередности, но не са сигурни как да подадат сигнал или дали в крайна сметка ще бъдат защитени, могат да се въздържат да подадат сигнал. Държавите членки следва да гарантират, че съответната информация се предоставя по начин, който е удобен за потребителите, и е лесно достъпна за широката общественост. Следва да се предоставя възможност за индивидуални, безпристрастни и поверителни съвети, които са безплатни и които се отнасят, например, до това дали въпросната информация попада в обхвата на приложимите правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, кой канал за подаване на сигнали е най-добре да бъде използван и кои са възможните алтернативни процедури, в случай че информацията не попада в обхвата на приложимите правила („обозначаване“). Достъпът до такива съвети може да помогне да се гарантира, че сигналите се подават чрез подходящи канали, отговорно и че нарушенията и закононарушенията се откриват своевременно или дори се предотвратяват.
- (68) Съгласно определени национални рамки и в определени случаи сигнализиращите лица, спрямо които са предприети ответни действия с цел отмъщение, могат да се възползват от начини на удостоверяване на факта, че те отговарят на условията на приложимите правила. Независимо от тези възможности, те следва да имат ефективен достъп до съдебен контрол, посредством който съдът трябва да реши, въз основа на всички конкретни обстоятелства по случая, дали те отговарят на условията на приложимите правила.
- (69) Отказването от правата и задълженията, установени с настоящата директива, не следва да бъде възможно чрез договорни средства. Правните или договорните задължения на физическите лица, като например клаузи за лоялност в договорите или споразумения за поверителност/неоповестяване на информация, не могат да бъдат използвани, за да се попречи на работниците да подадат сигнал, да им се откаже помощ или да бъдат санкционират за това. В същото време настоящата директива не следва да засяга защитата на правни или други професионални привилегии, както е предвидено съгласно националното законодателство.
- (70) Съществува вероятност ответните действия с цел отмъщения да бъдат оправдани на основание, различно от подаването на сигнал, и за сигнализиращите лица може да бъде много трудно да докажат връзката между двете, докато извършителите на ответните действия с цел отмъщение могат да разполагат с по-големи правомощия и ресурси, за да документират предприетите действия и основанията. Поради това, след като сигнализиращото лице докаже *prima facie*, че е подало сигнал или е оповестило информация в съответствие с настоящата директива и в резултат на това е претърпяло вреда, тежестта на доказване трябва да се прехвърли към лицето, което е предприело действието, нанесло вредата, като то следва да докаже, че предприетите от него действия не са свързани по какъвто и да е начин с подаването на сигнала или оповестяването.

- (71) Освен предвидената в закона изрична забрана за ответни действия с цел отмъщение, от съществено значение е, че сигнализиращите лица, подложени на такива действия, имат достъп до средства за правна защита. Подходящото за всеки един случай средство за правна защита се определя от вида на предприетото ответно действие с цел отмъщение. То може да бъде под формата на действия за възстановяване (например при уволнение, прехвърляне или понижаване, отказ на обучение или на повишение) или за възобновяване на прекратено разрешение, лиценз или договор; обезщетение за действителни и бъдещи финансови загуби (за загуба на минали възнаграждения, но и за бъдещи загуби на доход, разходи, свързани с промяна за професията); обезщетение за други икономически вреди като правни разходи и разходи за медицинско лечение и за нематериални вреди (болка и страдание).
- (72) Видовете правни действия могат да бъдат различни в различните правните системи, но те следва да гарантират възможно най-обхватни и най-ефективни средства за правна защита. Средствата за правна защита не следва да обезкуражават лицата, които биха могли да сигнализират за нередности в бъдеще. Така например, допускането на обезщетението като алтернатива на възстановяването на работа, в случай на уволнение, би могло да доведе до системна практика, по-специално от по-големи организации, и по този начин ще има възпиращ ефект върху лицата, които биха могли да сигнализират за нередности в бъдеще.
- (73) От особено значение за сигнализиращите лица са временните средства за правна защита, в очакване на приключване на съдебното производство, което може да се проточи във времето. Необходимостта от временни мерки може да бъде особено голяма с оглед на прекратяването на заплахи, опити или продължаващи ответни действия с цел отмъщение, като тормоз на работното място, или за предотвратяването на форми на ответни действия с цел отмъщение, като например уволнение от работа, които може да е трудно да се променят след като е изминало твърде много време и които могат да доведат лицето до финансова безизходица — перспектива, която може сериозно да обезсърчи лицата, които биха могли да сигнализират за нередности.
- (74) Действията, предприети срещу сигнализиращите лица извън контекста, свързан с работата, 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 на нередности. Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета⁵⁸ освобождава сигнализиращите лица от мерките за гражданскоправна защита, процедурите и средствата за правна защита, които предвижда, в случай че предполагаемото придобиване, използване или разкриване на търговската тайна е извършено с цел разкриване на нарушение, закононарушение или незаконна дейност, при условие че ответникът е действал с цел защита на обществен интерес. Също така, сигнализиращите лица би следвало да могат да разчитат на подаването на сигнал или оповестяване на информация в съответствие с настоящата директива като защита в други производства. В тези случаи, лицето иницирирало образуването на производството, следва да носи тежестта на

⁵⁸

Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване (ОВ L 157, 15.6.2016 г., стр. 1).

доказване за всяко намерение от страна на сигнализиращото лице да наруши закона.

- (75) Съответните съдебни такси могат да бъдат значителен разход за сигнализиращите лица, оспорващи в съдебни производства предприети срещу тяхответни действия с цел отмъщение. Въпреки че те могат да си възстановят тези такси в края на производството, е възможно да не успеят да ги заплатят предварително, особено ако са безработни и са включени в черните списъци. Помощта в наказателни съдебни производства, по-специално в съответствие с разпоредбите на Директива (ЕС) 2016/1919 на Европейския парламент и на Съвета⁵⁹, и в по-общ план подкрепата за тези, които са в сериозна финансова нужда, може да бъде ключова в определени случаи за ефективното прилагане на техните права на защита.
- (76) Правата на засегнатите лица следва да бъдат защитени, за да се избегне накърняване на репутацията или други отрицателни последици. Освен това правото на защита и достъп до средства за правна защита на засегнатото лице следва изцяло да се зачита на всеки етап от процедурата след подаването на сигнала в съответствие с член 47 и член 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Държавите членки следва да осигурят правото на защита на засегнатото лице, включително правото на достъп до досието, правото на изслушване и правото на ефективни правни средства за защита срещу решението по отношение на засегнатото лице съгласно приложимите процедури, определени от националното законодателство в контекста на разследванията или последващите съдебни производства.
- (77) Всяко лице, което понася вреда, независимо дали пряко или непряко, в резултат на подаването на сигнал или оповестяването на информация с неточно или подвеждащо съдържание, следва да запази защитата и средствата за правна защита, с които разполага, съгласно правилата на общото право. Когато такъв неточен или подвеждащ сигнал или оповестяване са подадени доброволно и съзнателно, засегнатите лица следва да имат право на обезщетение в съответствие с националното право.
- (78) Необходимо е да се предвидят санкции, за да се гарантира ефективността на правилата относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Санкциите срещу тези, които предприемат ответни действия с цел отмъщение или други увреждащи действия срещу сигнализиращи лица, могат да обезкуражат предприемането на други такива бъдещи действия. Необходими са санкции спрямо лицата, съзнателно подали сигнал или оповестили информация с доказана невярност, за да се предотврати по-нататъшното злонамерено подаване на сигнали и да се запази доверието в системата. Пропорционалността на тези санкции следва да гарантира, че те нямат възпиращ ефект върху лицата, които биха могли да сигнализират за нередности.
- (79) Всяка обработка на лични данни, извършвана в съответствие с настоящата директива, включително обмен или предаване на лични данни от страна на компетентните органи, следва да бъдат предприети в съответствие с

⁵⁹ Директива (ЕС) 2016/1919 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно правната помощ за заподозрени и обвиняеми в рамките на наказателното производство и за искани за предаване лица в рамките на производството по европейска заповед за арест (ОВ L 297, 4.11.2016 г., стр. 1).

Регламент (ЕС) 2016/679 и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета, и всеки обмен или предаване на информация от компетентните органи на равнището на Съюза съгласно настоящата директива следва да бъдат предприети в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета⁶⁰. Особено внимание следва да се обърне на принципите, свързани с обработката на лични данни, определени в член 5 от Общия регламент относно защитата на данните, член 4 от Директива (ЕС) 2016/680 и член 4 от Регламент (ЕО) № 45/2001, и на принципа на защита на данните на етапа на проектирането и по подразбиране, определен в член 25 от Общия регламент относно защитата на данните, член 20 от Директива (ЕС) 2016/680 и член 20 от Регламент (ЕС) № 2018/XX за отмяна на Регламент № 45/2001 и Директива № 1247/2002/ЕО.

- (80) Настоящата директива въвежда минимални стандарти и държавите членки следва да имат право да въведат или запазят по-благоприятни разпоредби по отношение на сигнализиращото лице, при условие че тези разпоредби не са в противоречие с мерките за защита на засегнатите лица.
- (81) В съответствие с член 26, параграф 2 от ДФЕС вътрешният пазар трябва да обхваща пространство без вътрешни граници, в което е осигурено свободното и безопасното движение на стоки и услуги. Вътрешният пазар следва да осигурява на гражданите на Съюза добавена стойност под формата на по-добро качество и безопасност на стоките и услугите, като се осигуряват високи стандарти за опазване на общественото здраве и опазване на околната среда, както и свободно движение на лични данни. Поради това член 114 от ДФЕС е подходящото правно основание за приемането на мерките, необходими за установяването и функционирането на вътрешния пазар. Освен член 114 от ДФЕС, настоящата директива следва да има допълнителни специфични правни основания, за да обхване областите, които се позовават на член 16, член 33, член 43, член 50, член 53, параграф 1, член 62, член 91, член 100, член 103, член 109, член 168, член 169 и член 207 от ДФЕС и член 31 от Договора за Евратом за приемането на мерки на Съюза. Тъй като целта на настоящата директива е и по-добра защита на финансовите интереси на Съюза, като правно основание следва да бъде включен член 325, параграф 4 от ДФЕС.
- (82) Материалният обхват на настоящата директива се основава на установяването на областите, в които въвеждането на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, се явява обосновано и необходимо въз основа на наличните към момента доказателства. Ако се окаже необходимо, този материален обхват може да бъде разширен, за да обхване други области или актове на Съюза като средство за подобряване на тяхното прилагане, с оглед на доказателства, които могат да се появят в бъдеще или въз основа на оценка на начина, по който функционира настоящата директива.
- (83) При приемането на последващо законодателство, свързано с настоящата директива, в него следва по целесъобразност да се посочва, че се прилага настоящата директива. При необходимост член 1 и приложението следва да бъдат изменени.

⁶⁰

Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1).

- (84) Целта на настоящата директива, а именно подобряване на правоприлагането в определени области и актове на политиката, в които нарушенията на правото на Съюза могат да причинят сериозна вреда на обществения интерес, посредством ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, не може да бъде постигнато в достатъчна степен от държавите членки, които действат самостоятелно или по некоординиран начин, а по-скоро може да бъде постигнато по-добре чрез действия от страна на Съюза, осигуряващи минимални стандарти за хармонизация на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Освен това, само действия от страна на Съюза могат да осигурят съгласуваност и привеждане в съответствие на съществуващите правила на Съюза относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Поради тази причина Съюзът може да приема мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, заложен в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.
- (85) Настоящата директива защита основните права и спазва принципите, признати от Хартата на основните права на Европейския съюз. За тази цел настоящата директива трябва да се прилага в съответствие с тези права и принципи. По-специално настоящата директива се стреми да гарантира пълно зачитане на свободата на изразяване и информация, правото на защита на личните данни, свободата на стопанската инициатива, правото на високо равнище на защита на потребителите, правото на ефективни средства за правна защита и правото на защита.
- (86) В съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 беше проведена консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните, който даде становище на [...] г.⁶¹

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

ГЛАВА I

ОБХВАТ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Член 1

Материален обхват

1. С оглед на по-ефективното прилагане на правото и политиките на Съюза в конкретни области с настоящата директива се установяват общи минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за следните незаконни дейности или злоупотреба със закона:
 - а) нарушения, попадащи в обхвата на актовете на Съюза, определени в приложението (част I и част II), във връзка със следните области:
 - и) обществени поръчки;

⁶¹ ОВ С

- ii) финансови услуги, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма;
 - iii) безопасност на продуктите;
 - iv) безопасност на транспорта;
 - v) опазване на околната среда;
 - vi) ядрена безопасност;
 - vii) безопасност на храните и фуражите, здраве на животните и хуманно отношение към тях;
 - viii) обществено здраве;
 - ix) защита на потребителите;
 - x) защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи.
- б) нарушения на член 101, член 102, член 106, член 107 и член 108 от ДФЕС и нарушения, попадащи в обхвата на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и Регламент (ЕС) № 2015/1589 на Съвета;
- в) нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, по смисъла на член 325 от ДФЕС и допълнително конкретизирани по-специално в Директива (ЕС) 2017/1371 и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013;
- г) нарушения свързани с вътрешния пазар, както е посочено в член 26, параграф 2 от ДФЕС, по отношение на действия, които нарушават правилата за корпоративното данъчно облагане, или договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство, което противоречи на предмета или на целта на приложимото корпоративно данъчно законодателство.
2. Тези правила се прилагат, когато в секторните актове на Съюза, изброени в част 2 от приложението, се предвиждат специфични правила относно подаването на сигнали за нарушения. Разпоредбите на настоящата директива се прилагат за всички въпроси, свързани със защитата на сигнализиращите лица, които не са уредени в тези секторни актове на Съюза.

Член 2

Персонален обхват

1. Настоящата директива се прилага по отношение на сигнализиращите лица, работещи в частния или публичния сектор, които получават информация за нарушения в контекст, свързан с работата, включително поне следните:
- а) лица, притежаващи статут на работник по смисъла на член 45 от ДФЕС;
 - б) лица, притежаващи статут на самостоятелно заето лице по смисъла на член 49 от ДФЕС;
 - в) акционери и лица, принадлежащи към управителния орган на предприятие, включително неизпълнителни членове, както и доброволци и стажанти;

- г) всяко лице, работещо под надзора и ръководството на изпълнители, подизпълнители и доставчици.
2. Настоящата директива се прилага и по отношение на сигнализиращи лица, чиито трудови взаимоотношения предстои да започнат в случаи, в които информацията относно нарушение е получена по време на процеса на наемане или други преддоговорни преговори.

Член 3

Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

- 1) „нарушения“ означава действителни или потенциални незаконни действия или злоупотреба със закона във връзка с актовете на Съюза и областите, попадащи в обхвата, посочен в член 1 и в приложението;
- 2) „незаконни дейности“ означава действия или бездействия, противоречащи на правото на Съюза;
- 3) „злоупотреба със закона“ означава действия или бездействия, попадащи в обхвата на правото на Съюза, които формално не изглеждат незаконни, но които противоречат на предмета или на преследваната с приложимите правила цел;
- 4) „информация за нарушения“ означава доказателство за действителни нарушения, както и основателни подозрения за потенциални нарушения, които все още не са извършени;
- 5) „сигнал“ означава предоставянето на информация, свързана с нарушение, което е извършено или е вероятно да бъде извършено в организацията, в която работи или е работило сигнализиращото лице, или в друга организация, с която то е или е било в контакт по време на работата си;
- 6) „вътрешно подаване на сигнал“ означава предоставяне на информация за нарушения в рамките на частен или публичен правен субект;
- 7) „външно подаване на сигнал“ означава предоставяне на информация за нарушения на компетентните органи;
- 8) „оповестяване“ означава предоставянето на информация за нарушения, получена в контекст, свързан с работата, в публичното пространство;
- 9) „сигнализиращо лице“ означава физическо или юридическо лице, което подава сигнал или оповестява информация за нарушения, получена в контекста на свързаните с работата му дейности;
- 10) „контекст, свързан с работата“ означава настоящи или минали работни дейности в публичния или частния сектор, чрез които, независимо от тяхното естество, лицата могат да получат информация за нарушения и в рамките на които тези лица могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение, ако подадат сигнал за тях;

- 11) „засегнато лице“ означава физическо или юридическо лице, което се посочва в сигнала или при оповестяването на информация като лице, на което се приписва нарушението или с което то е свързано;
- 12) „ответни действия с цел отмъщение“ означава всяка заплаха или действително действие или бездействие, предизвикани от вътрешно или външно подаване на сигнал, които настъпват в контекст, свързан с работата, и причиняват или може да причинят неоправдана вреда на сигнализиращото лице;
- 13) „последващи действия“ означава всяко действие, предприето от лицето, приемащо сигнала, подаден вътрешно или външно, с което се оценява точността на представените в сигнала твърдения и където е уместно се отстранява сигнализираното нарушение, включително действия като вътрешно разследване, разследване, наказателно преследване, действия за събиране на средства и приключване на случая;
- 14) „компетентен орган“ означава всеки национален орган, който има право да приема сигнали в съответствие с глава III и е определен да носи предвидените в настоящата директива отговорности, по-специално във връзка с последващите действия по отношение на сигналите.

ГЛАВА II

ВЪТРЕШНО ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СИГНАЛИТЕ

Член 4

Задължения за създаване на вътрешни канали и процедури за подаване на сигнали и предприемане на последващи действия по отношение на сигналите

1. Държавите членки гарантират, че правните субекти в частния и публичния сектор създават вътрешни канали и процедури за подаване на сигнали и за предприемане на последващи действия по отношение на сигналите, след консултации със социалните партньори, ако е целесъобразно.
2. Такива канали и процедури позволяват подаването на сигнали от служителите на субекта. Чрез тях могат да подават сигнали и други лица, които са в контакт със субекта в контекста на свързаните с тяхната работа дейности, посочени в член 2, параграф 1, букви б), в) и г), но използването на каналите за вътрешно подаване на сигнали не е задължително за тези категории лица.
3. Посочените в параграф 1 правни субекти в частния сектор са следните:
 - а) частноправни субекти с 50 или повече служители;
 - б) частноправни субекти, чийто годишен оборот или годишен балансов отчет е общо 10 милиона евро или повече;
 - в) частноправни субекти с различен размер, работещи в областта на финансовите услуги или изложени на риск от изпиране на пари или финансиране на

тероризма, както е регламентирано в посочените в приложението актове на Съюза.

4. След подходяща оценка на риска, в която се вземат под внимание естеството на дейностите на субектите и произтичащото от това ниво на риска, държавите членки могат, съгласно посоченото в Препоръката на Комисията от 6 май 2003 г.⁶², да поискат от малките частноправни субекти, различни от тези посочени в параграф 3, буква в), да създадат вътрешни канали и процедури за подаване на сигнали.
5. Комисията се уведомява за всяко решение, взето от държава членка съгласно параграф 4, заедно с обосновка и критериите, използвани за оценката на риска. Комисията съобщава това решение на другите държави членки.
6. Посочените в параграф 1 правни субекти в публичния сектор са следните:
 - а) държавна администрация;
 - б) регионална администрация;
 - в) общини с над 10 000 жители;
 - г) други субекти, регламентирани съгласно публичното право.

Член 5

Процедури за вътрешно подаване на сигнали и последващи действия по отношение на сигналите

1. Посочените в член 4 процедури за подаване на сигнали и за последващи действия по отношение на сигналите следва да включват следното:
 - а) канали за приемане на сигнали, които се проектират, създават и функционират по начин, който гарантира поверителността на самоличността на сигнализиращото лице и възпрепятстват достъпа на неупълномощени членове на персонала;
 - б) определяне на компетентно лице или отдел за предприемане на последващи действия по отношение на сигналите;
 - в) надлежни последващи действия по отношение на сигнала от страна на определеното лице или отдел;
 - г) разумен срок, не по-дълъг от три месеца от подаването на сигнала, за предоставяне на сигнализиращото лице на обратна информация относно последващите действия по отношение на сигнала;
 - д) ясна и лесно достъпна информация относно процедурите и информация за това как и при какви условия сигналите могат да бъдат подадени външно към компетентните органи съгласно член 13, параграф 2 и когато е уместно — към органите, службите или агенциите на Съюза.
2. Предвидените в параграф 1, буква а) канали позволяват подаването на сигнал по един от следните начини:

⁶² Препоръка на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението за микро-, малки и средни предприятия, ОВ L 124, 20.5.2003 г., стр. 36.

- а) писмени сигнали в електронен формат или на хартиен носител и/или устни сигнали чрез телефонни линии, независимо дали те се записват или не;
- б) лична среща с лицето или отдела, определен да приема сигнали.

Каналите за подаване на сигнал могат да се управляват вътрешно от определено за тази цел лице или отдел, или да се предоставят външно от трета страна, при условие че се зачитат защитните мерки и изискванията, посочени в параграф 1, буква а).

- 3. Лицето или отделът, посочени в параграф 1, буква б), може да бъде същото лице или отдел, компетентни да приемат сигнали. Други лица могат да бъдат определени като „доверени лица“, от които сигнализиращите лица и тези, които обмислят да подадат сигнал, могат да потърсят поверителни съвети.

ГЛАВА III

ВЪНШНО ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СИГНАЛИТЕ

Член 6

Задължения за създаване на канали за външно подаване на сигнали и за предприемане на последващи действия по отношение на сигналите

- 1. Държавите членки определят органите, компетентни да приемат и разглеждат сигнали.
- 2. Държавите членки гарантират, че компетентните органи:
 - а) създават независими и автономни канали за външно подаване на сигнали, които са сигурни и гарантират поверителност и служат за приемане и разглеждане на информацията, предоставена от сигнализиращото лице;
 - б) предоставят на сигнализиращото лице обратна информация за последващите действия по отношение на сигнала в разумен срок, не по-дълъг от три месеца или в надлежно обосновани случаи — шест месеца;
 - в) предават съдържащата се в сигнала информация на компетентните органи, служби или агенции на Съюза, по целесъобразност, за последващо разследване, когато това е предвидено съгласно националното или европейското право.
- 3. Държавите членки гарантират, че компетентните органи предприемат последващи действия по отношение на сигналите, като предприемат необходимите мерки и разследват в подходяща степен предмета на сигналите. Компетентните органи уведомяват сигнализиращото лице за окончателните резултати от разследванията.
- 4. Държавите членки гарантират, че всеки орган, който е приел сигнал, но не е компетентен да разгледа сигнализираното нарушение, предава сигнала на компетентния орган, и че сигнализиращото лице е уведомено за това.

Член 7

Проектиране на канали за външно подаване на сигнали

1. Специалните канали за външно подаване на сигнали се считат за независими и автономни, ако отговарят на всички изброени по-долу критерии:
 - а) отделени са от общите канали за комуникация на компетентния орган, включително от тези, които компетентният орган обичайно ползва за вътрешна комуникация и комуникация с трети страни;
 - б) проектирани са, създадени са и функционират по начин, който гарантира пълнотата, целостта и поверителността на информацията, като се възпрепятства достъпът на неупълномощени членове на персонала на компетентния орган;
 - в) дават възможност за съхранение на записана на траен носител информация в съответствие с член 11, така че да могат да се провеждат по-нататъшни разследвания.
2. Специалните канали за подаване на сигнал позволяват подаването на сигнали по най-малко всички от следните начини:
 - а) писмен сигнал в електронен формат или на хартиен носител;
 - б) устен сигнал чрез телефонни линии, независимо дали се записва или не;
 - в) среща със специализираните служители на компетентния орган.
3. Компетентните органи гарантират, че сигнал, приет чрез средства, различни от специалните канали за подаване на сигнали, посочени в параграфи 1 и 2, се препраща бързо и без изменение на специализираните служители на компетентния орган посредством специални канали за комуникация.
4. Държавите членки установяват процедури, за да гарантират, че когато даден сигнал първоначално е изпратен до лице, което не е определено като лице, отговорно да разглежда сигнали, това лице се въздържа да съобщава информация, която би могла да разкрие самоличността на сигнализиращото или засегнатото лице.

Член 8

Специализирани служители

1. Държавите членки гарантират, че компетентните органи разполагат с персонал, специализиран в разглеждането на сигнали. Специализираните служители получават специално обучение за разглеждане на сигнали.
2. Специализираните служители изпълняват следните функции:
 - а) предоставят на всяко заинтересовано лице информация относно процедурите за подаване на сигнали;
 - б) приемат сигнали и предприемат последващи действия по тях;
 - в) поддържат контакт със сигнализиращото лице с цел да го информират за напредъка и резултата от разследването.

Член 9

Процедури, приложими за външното подаване на сигнал

1. В процедурите, приложими за външното подаване на сигнал, се предвижда следното:
 - а) начинът, по който компетентният орган може да поиска от сигнализиращото лице да поясни информацията, за която е подаден сигнал, или да предостави допълнителна информация, с която разполага;
 - б) разумен срок, не по-дълъг от три месеца или в надлежно обосновани случаи — шест месеца, за предоставяне на сигнализиращото лице на обратна информация относно последващите действия по сигнала, и видът и съдържанието на тази обратна информация;
 - в) режимът на поверителност, приложим за сигналите, включително подробно описание на обстоятелствата, при които поверителните данни на сигнализиращото лице могат да бъдат оповестявани.
2. В подробното описание, посочено в параграф 1, буква в), се включват изключителните случаи, в които поверителността на личните данни не може да бъде гарантирана, включително когато разкриването на данни е необходимо и пропорционално задължение съгласно правото на Съюза или националното право в контекста на разследвания или последващи съдебни производства, или с цел да се защитят свободите на други лица, включително правото на защита на засегнатото лице, и винаги като се съблюдават подходящи гаранции съгласно тези правни уредби.
3. Подробното описание, посочено в параграф 1, буква в), трябва да бъде написано ясно и разбираемо и да бъде лесно достъпно за сигнализиращите лица.

Член 10

Информация относно приемането на сигнали и последващите действия по тях

Държавите членки гарантират, че компетентните органи публикуват на своите уебсайтове в отделен, лесно разпознаваем и достъпен раздел най-малко следната информация:

- а) условията, при които сигнализиращите лица имат право на защита съгласно настоящата директива;
- б) комуникационните канали за приемане на сигнали и информация за последващите действия по тях;
 - i) телефонни номера, като се посочва дали разговорите се записват или не при използване на телефонните линии;
 - ii) специално посветени електронен и пощенски адрес, които са сигурни и гарантират поверителност, за контакт със специализираните служители;
- в) процедурите, приложими по отношение на подаването на сигнали за нарушения, посочени в член 9;

г) режимът на поверителност, приложим за сигналите, и по-специално информацията във връзка с обработката на лични данни в съответствие с член 13 от Регламент (ЕС) 2016/679, член 13 от Директива (ЕС) 2016/680 и член 11 от Регламент (ЕО) 45/2001, според приложимото.

д) естеството на последващите действия, които се предприемат по сигналите;

е) наличните средства за правна защита и процедури срещу ответни действия с цел отмъщение, и възможностите за получаване на поверителен съвет, с които разполагат лицата, които обмислят да подадат сигнал;

ж) декларация, в която ясно се заявява, че лицата, предоставящи информация на компетентния орган в съответствие с настоящата директива, не се счита, че нарушават което и да било ограничение относно оповестяването на информация, наложено по силата на договор или на закони, подзаконови или административни разпоредби, и не носят отговорност от каквото и да е естество във връзка с такова оповестяване.

Член 11

Водене на регистър на приетите сигнали

1. Държавите членки гарантират, че компетентните органи вписват в регистър всеки приет сигнал.
2. Компетентните органи незабавно потвърждават, че са приели писмените сигнали с отговор до пощенския или електронния адрес, посочен от сигнализиращото лице, освен ако лицето изрично е поискало друго или ако компетентният орган има разумни основания да счита, че това потвърждение би могло да доведе до опасност от разкриване на самоличността на сигнализиращото лице.
3. Когато за подаване на сигнал се използва телефонна линия, която се записва, при условие че сигнализиращото лице е дало съгласието си, компетентният орган има право да документира устното подаване на сигнал по един от следните начини:
 - а) запис на разговора на траен и позволяващ извличане носител;
 - б) пълен и точен текст на разговора, възпроизведен в писмен вид, изготвен от специализираните служители на компетентния орган.

Компетентният орган дава на сигнализиращото лице възможност да провери, коригира и да се съгласи с текста от разговора в писмен вид, като го подпише.

4. Когато за подаването на сигнал се използва телефонна линия, която не се записва, компетентният орган има право да документира устното подаване на сигнал под формата на точен протокол от разговора, изготвен от специализираните служители. Компетентният орган дава на сигнализиращото лице възможност да провери, коригира и приеме протокола от разговора, като го подпише.
5. Когато дадено лице поиска среща със специализираните служители на компетентния орган, за да подаде сигнал съгласно член 7, параграф 2, буква в), компетентните органи гарантират, при условие че сигнализиращото лице е дало съгласието си, че данните от срещата се документират пълно и точно и се

съхраняват на траен и позволяващ извличане носител. Компетентният орган има правото да документира данните от срещата по един от следните начини:

- а) запис на разговора на траен и позволяващ извличане носител,
- б) точен протокол от срещата, изготвен от специализираните служители на компетентния орган.

Компетентният орган дава на сигнализиращото лице възможност да провери, коригира и приеме протокола от срещата, като го подпише.

Член 12

Преглед на процедурите от компетентните органи

Държавите членки гарантират, че компетентните органи редовно и най-малко веднъж на всеки две години преразглеждат своите процедури за приемане на сигнали и за последващи действия. При преразглеждането на тези процедури компетентните органи вземат под внимание своя опит, както и опита на други компетентни органи, и адаптират своите процедури по съответния начин.

ГЛАВА IV

ЗАЩИТА НА СИГНАЛИЗИРАЩИТЕ И ЗАСЕГНАТИТЕ ЛИЦА

Член 13

Условия за защита на сигнализиращите лица

1. Сигнализиращото лице има право на защита по силата на настоящата директива, при условие че то има основателни причини да счита, че информацията, за която е подало сигнал, е вярна към момента на подаване на сигнала и че тази информация попада в приложното поле на настоящата директива.
2. Лице, което подава сигнал външно, има право на защита по силата на настоящата директива, когато е изпълнено едно от посочените по-долу условия:
 - а) лицето най-напред е подало сигнала вътрешно, но по сигнала не са били предприети подходящи действия в разумния срок, посочен в член 5;
 - б) сигнализиращото лице няма достъп до канали за вътрешно подаване на сигнали или не би било разумно да се очаква лицето да е наясно със съществуването на такива канали;
 - в) сигнализиращото лице не е длъжно да използва канали за вътрешно подаване на сигнали в съответствие с член 4, параграф 2;
 - г) не би било разумно да се очаква лицето да използва канали за вътрешно подаване на сигнали с оглед на предмета на сигнала;

д) лицето има основателни причини да счита, че използването на канали за вътрешно подаване на сигнали може да застраши ефективността на разследващите действия на компетентните органи;

е) по силата на правото на Съюза лицето има право да подава сигнал пряко до компетентния орган чрез канали за външно подаване на сигнали.

3. Лице, което подава сигнал към съответните органи, служби или агенции на Съюза относно нарушения, попадащи в приложното поле на настоящата директива, има право на защита, както е предвидено в настоящата директива, при същите условия като лице, което е подало сигнал външно в съответствие с условията, посочени в параграф 2.

4. Лице, което публично оповестява информация за нарушения, попадащи в приложното поле на настоящата директива, има право на защита по силата на настоящата директива, когато:

а) лицето най-напред е подало сигнала вътрешно и/или външно в съответствие с глави II и III и параграф 2 от настоящия член, но по сигнала не са били предприети подходящи действия в сроковете, посочени в член 6, параграф 2, буква б) и член 9, параграф 1, буква б); или

б) не би било разумно да се очаква от лицето да използва канали за вътрешно и/или външно подаване на сигнали поради непосредствена или явна опасност за обществен интерес или конкретните обстоятелства по случая, или когато съществува риск от необратими вреди.

Член 14

Забрана за ответни действия с цел отмъщение срещу сигнализиращи лица

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да забранят всяка форма на ответни действия, преки или непряки, с цел отмъщение срещу сигнализиращите лица, които отговарят на определените в член 13 условия, включително по-специално под формата на:

а) временно отстраняване, освобождаване, уволняване или еквивалентни мерки;

б) понижаване в длъжност или забавяне на повишение;

в) прехвърляне на задължения, промяна на местоположението на работното място, намаляване на възнаграждението, промяна на работните часове;

г) отказ на обучение;

д) отрицателна оценка на работата или в препоръка за работа;

е) налагане или прилагане на дисциплинарно наказание, порицание или друг вид наказание, включително финансова санкция;

ж) принуда, сплашване, тормоз или отхвърляне на работното място;

з) дискриминация, неравностойно положение или несправедливо третиране;

и) отнемане на възможност за преминаване от временен трудов договор на постоянен трудов договор;

й) неподновяване или предсрочно прекратяване на временен трудов договор;

- к) вреди, включително за репутацията на лицето, или финансови загуби, включително загуба на бизнес и загуба на доход;
- л) включване в черен списък на базата на официално или неофициално споразумение в сектора или в отрасъла като цяло, което означава, че в бъдеще лицето няма да намери работа в този сектор или отрасъл;
- м) предсрочно прекратяване или разваляне на договор за стоки или услуги;
- н) прекратяване на лиценз или разрешение.

Член 15

Мерки за защита на сигнализиращите лица срещу ответни действия с цел отмъщение

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират защитата на сигнализиращите лица, отговарящи на определените в член 13 условия, срещу ответни действия с цел отмъщение. Тези мерки включват по-специално посочените в параграфи 2—8.
2. На обществеността се предоставя лесен и безплатен достъп до изчерпателна и независима информация и съвети относно наличните процедури и средства за правна защита във връзка със защитата срещу ответни действия с цел отмъщение.
3. Сигнализиращите лица имат достъп до ефективна помощ от страна на компетентните органи пред всеки съответен орган, свързан с тяхната защита срещу ответни действия с цел отмъщение, включително, когато е предвидено от националното законодателство, удостоверяване на факта, че те имат право на защита по силата на настоящата директива.
4. Лица, които в съответствие с настоящата директива подават външно сигнал към компетентните органи или оповестяват публично информация, не се счита, че нарушават което и да било ограничение за оповестяване на информация, наложено по силата на договор или на закони, подзаконови или административни разпоредби и не носят отговорност от каквото и да е естество във връзка с такова оповестяване.
5. При съдебно производство, свързано с вреди, понесени от сигнализиращото лице, и при условие че лицето приведе сериозни основания, за да се счита, че нанесената вреда е ответно действие с цел отмъщение за това, че то е подало сигнал или е оповестило информация, предприелото ответната мярка лице трябва да докаже, че вредата не е била последица от сигнала, а се основава изключително на надлежно обосновани причини.
6. Сигнализиращите лица имат достъп до коригиращи мерки срещу ответни действия с цел отмъщение, когато е целесъобразно, включително временни мерки до приключването на съдебното производство в съответствие с националната уредба.
7. Освен освобождаването от мерките, процедурите и средствата за правна защита, предвидени в Директива (ЕС) 2016/943, в съдебни производства, включително за клевета, нарушаване на авторски права, нарушаване на тайна или искания за обезщетение, основани на частно, публично или колективно трудово право, сигнализиращите лица имат право да се позоват на това, че са подали сигнал или са

оповестили информация в съответствие с настоящата директива, за да поискат да бъдат оправдани.

8. Освен предоставянето на правна помощ за сигнализиращите лица в наказателни и в трансгранични граждански производства в съответствие с Директива (ЕС) 2016/1919 и Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета⁶³ и в съответствие с националното право, държавите членки могат да предвидят допълнителни мерки за правна и финансова помощ и подкрепа за сигнализиращите лица в рамките на съдебното производство.

Член 16

Мерки за защита на засегнатите лица

1. Държавите членки гарантират, че засегнатото лице се ползва в пълна степен от правото си на ефективни средства за правна защита и на справедлив процес, както и на презумпцията за невинност и правото на защита, включително правото да бъде изслушано и правото на достъп до документите, които се отнасят до него, в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз.
2. Когато самоличността на засегнатото лице не е известна на обществеността, компетентните органи гарантират, че неговата самоличност е защитена докато тече разследването.
3. Процедурите, определени в член 9 и член 11, се прилагат и за защитата на самоличността на засегнатите лица.

Член 17

Санкции

1. Държавите членки предвиждат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, приложими по отношение на физически или юридически лица, които:
 - а) възпрепятстват или опитват да възпрепятстват подаването на сигнал;
 - б) предприемат срещу сигнализиращите лица мерки, свързани с ответни действия с цел отмъщение;
 - в) инициират образуването на злонамерени производства срещу сигнализиращите лица;
 - г) нарушават задължението за запазване на поверителността на данните за самоличността на сигнализиращите лица.

⁶³ Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 24.5.2008 г., стр. 3).

2. Държавите членки предвиждат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, приложими по отношение на лицата, които извършват злонамерено или целящо злоупотреба подаване на сигнали или оповестяване, включително мерки за обезщетение на лица, понесли вреди от злонамерено или целящо злоупотреба подаване на сигнали или оповестяване.

Член 18

Обработка на личните данни

Всяка обработка на лични данни, извършена по силата на настоящата директива, включително обмен или прехвърляне на лични данни от компетентните органи, се извършват в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679 и Директива (ЕС) 2016/680. Всеки обмен или предаване на информация от компетентните органи на равнището на Съюза следва да се извършва в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. Личните данни, които не са от значение за разглеждането на конкретен случай, се заличават незабавно.

ГЛАВА V

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 19

По-благоприятно третиране

Държавите членки могат да въведат или да запазят разпоредби, които са по-благоприятни за правата на сигнализиращите лица от предвидените в настоящата директива, без да се засягат разпоредбите на член 16 и член 17, параграф 2.

Член 20

Транспониране

1. Най-късно до 15 май 2021 г. държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за постигане на съответствие с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.
2. Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

Член 21

Докладване, оценка и преглед

1. Държавите членки предоставят на Комисията цялата налична информация относно изпълнението и прилагането на настоящата директива. Въз основа на представената информация Комисията представя до 15 май 2023 г. доклад пред Европейския парламент и Съвета относно изпълнението и прилагането на настоящата директива.
2. Без да се засягат задълженията за докладване, установени в други правни актове на Съюза, всяка година държавите членки изпращат на Комисията следните статистически данни относно сигналите, посочени в глава III, ако те са налични на централно равнище в съответната държава членка:
 - а) брой приети сигнали от компетентните органи;
 - б) брой разследвания и производства, инициирани вследствие на тези сигнали, и окончателен резултат от тях;
 - в) оценени финансови щети, ако са установени, и събрани суми вследствие на разследвания и производства, свързани със сигнализираните нарушения.
3. До 15 май 2027 г. Комисията, като взема предвид своя доклад, представен съгласно параграф 1, и статистическите данни на държавите членки, представени съгласно параграф 2, представя пред Европейския парламент и Съвета доклад за оценка на въздействието на националното право, с което се транспонира настоящата директива. В доклада се оценява начинът, по който функционира настоящата директива, и се разглежда необходимостта от допълнителни мерки, включително, когато е целесъобразно, от изменения с оглед разширяването на обхвата на настоящата директива и до други области или актове на Съюза.

Член 22

Влизане в сила

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 23

Адресати

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател