

НАДГРАЖДАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ДИРЕКТИВА ЗА ЗАЩИТА НА РАЗОБЛИЧИТЕЛИТЕ

АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ (РЕЗЮМЕ)

Разобличителите играят съществена роля в разкриването на корупция и други нередности, които застрашават обществения интерес. Чрез разкриване на информация за подобни нарушения, подателите на сигнали са помогнали да спасят живота на много хора и значителни публични средства.

ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ НА ДИРЕКТИВАТА

Въпреки че някои разпоредби могат да се доусъвършенстват, Директивата предлага достатъчна рамка от минимални общи стандарти за защита на разобличителите на нередности в Европа. При транспонирането държавите членки следва да се придържат към духа на директивата, така че да гарантират възможно най-добра защита на разобличителите.

- Обхванати са както **публичният**, така и **частният сектори** (това включва и организациите с нестопанска цел, които в някои юрисдикции може да спадат към отделен „трети“ сектор).
- Обхванат е широк кръг потенциални податели на сигнали, включително такива извън традиционните взаимоотношения работодател-работник, като консултанти, договорни партньори, доброволци, членове на управителните органи, бивши служители и кандидати за работа (Чл. 4).
- Гарантирана е и защита на **лицата, които помагат на разобличителите**, както и на **физическите и юридически лица, които са свързани** с разобличителя (Чл. 4(4)).
- Нарушенията са дефинирани като действия или бездействия, които са или **незаконни**, или са в **противоречие на предмета или целта на правилата в актовете на Съюза** (Чл. 5(1)).
- При предоставяне на защита **не се изисква вземането под внимание на мотивите на разобличителя** за подаване на сигнал (при транспонирането в националните законодателства, желателно е избягването на изрази като „добросъвестен“ или „злоупотреба и злонамерени сигнали“).
- Личността на разобличителя е защитена при различни обстоятелства, с ясни и ограничени на брой изключения от принципа на конфиденциалност, както и с гарантирано предварително информиране на подателя на сигнала, когато данните за самоличността му следва да бъдат разкрити (Чл. 16).

- Гарантирана е защитата на разобличителите при **анонимно** подаване на сигнал или разкриване на информация, ако впоследствие самоличността им е била разкрита (Чл. 6(3)).
- Предвидена е възможност разобличителите да подадат сигнал **както чрез вътрешните канали в организацията, така и направо към компетентните органи** (Чл. 10).
- Позволено е **публичното разкриване на информация** при определени условия (Чл. 15).
- Забранена е „**всяка форма на ответни действия**“, включително заплаха и опит за отмъщение. Предложен е подробен, разнообразен, но и неизчерпателен списък от потенциални форми на отмъщение (Чл. 19).
- Предвидени са **санкции** за лицата, които възпрепятстват или се опитват за възпрепятстват подаването на сигнали, предприемат действия за отмъщение срещу разобличителя и нарушават задължението за опазване на личността на подателя на сигнала (Чл. 23).
- Предвидени са мерки за **запазване на статута** на разобличителя, тъй като подателят на сигнала не би могъл да поддържа професионалното си или финансово положение за времето на съдебния процес (Чл. 21(6)).¹
- Изисква се държавите членки да предоставят **лесно достъпна, безплатна, изчерпателна и независима информация** и съвети относно процедурите и правата на разобличителите (Чл. 20 (1)(a)).
- Предвидена е **правна и финансова помощ** на разобличителите – важни елементи на ефективната защита на лицата, подаващи сигнали (Чл. 20 (2)).
- Предвидено е, разобличителите да не носят отговорност за придобиването и разкриването на информация, включително търговски и други тайни (Чл. 21 (2)(3)(7)). Изключена е възможността в договори и други споразумения да се включват клаузи за неразкриване на информация чрез подаване на сигнал, като например клаузи за лоялност, конфиденциалност и подобни (Чл. 24).
- Предвидено е **задължение за въвеждане на вътрешен механизъм за подаване на сигнали** от широк кръг публични и частни организации (Чл. 8).
- Предвидено е **задължение за предприемане на действия по сигнала и предоставяне на обратна информация на разобличителя** в разумен срок (Чл. 9 и 11(2)).
- Предвидена е възможност за **надграждане на защитата на разобличителите**, като държавите членки могат да въведат в националните си законодателства по-благоприятни правила и мерки от предвидените в директивата. Също така, изрично е указано, че „при никакви обстоятелства“ транспонирането на директивата не следва да води до намаляване на равнището на защита, което вече е постигнато от държавите членки (Чл. 25).

Разобличителите често са изложени на висок личен риск. Те могат да бъдат уволнени, съдени, включени в черен списък, арестувани, заплашвани и дори нападнати или убити.

Защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, ще насърчи ефективното разобличаване на корупция, като същевременно ще повиши прозрачността и отчетността на публичния и частния сектори.

¹ За да са ефективни тези мерки, условията за възстановяване на статута не следва да бъдат прекалено ограничителни. Добър пример в това отношение предлага ирландското законодателство. Вж. Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (2018), с.51-54.

ПРЕПОРЪКИ

При транспонирането на директивата в националното законодателство държавите членки следва да използват възможността за преодоляване на слабостите на директивата, осигурявайки всеобхватна и ефективна защита на всички разобличители в унисон с международните стандарти и добри практики. Transparency International препоръчва на държавите членки:

- да въведат **по-широк материален обхват**, включвайки всички закононарушения (както на националната, така и на европейската нормативна рамка), които застрашават или увреждат обществения интерес;
- да не изключват сферите на **отбраната, сигурността и класифицираната информация**, а вместо това да предвидят подходящи механизми за подаване на сигнали в тези области;
- да предвидят мерки за защита на лицата, **за които се смята или подозира**, че са разобличители (включително погрешка), за лицата, които **възнамеряват да подадат сигнал**, както и за граждански и неправителствени организации, които подпомагат разобличителите;
- да засилят **защитата на разобличителите в рамките на съдебно производство**. Гарантирането на такава защита следва да бъде безусловно, като тежестта за доказване на липса на право за защита следва да бъде върху страната, която инициира производството;
- да не въвеждат специални и допълнителни санкции за лица, които използват механизмите за подаване на сигнали за разкриване на невярна информация;
- да засилят **обърнатата тежест на доказване**: лицето, което е причинило вреда на разобличителя, следва да докаже, че действията му не са били свързани с акта на подаване на сигнал или разкриване на информация, тоест щяха да бъдат предприети при всички случаи;
- да предвидят **пълна компенсация на вредите**, причинени на разобличителя, **чрез финансови и нефинансови мерки**;
- да предвидят правила, при които частните и публичните организации и компетентни органи да приемат и обработват **анонимни сигнали** за нарушения;
- да задължат всички публични институции без изключение, както и нестопански организации с 50 и повече служители, да въведат **вътрешен механизъм за подаване на сигнали**;
- да въведат изискване за **процедури за защита на разобличителите** при вътрешните механизми за подаване на сигнали;
- да предвидят санкции за физическите и юридически лица, които не спазват задълженията си по директивата;
- да предвидят, доколкото е възможно, получаването на **изрично съгласие** от разобличителя за препращането на сигнала към друга институция;
- да определят **независим орган**, който да отговоря за контрола по прилагането на законодателството за защита разобличителите;
- да предвидят **събирането и публикуването на данни** относно прилагането на законодателството.

ДЕФИНИРАНЕ НА „РАЗУМНИ ОСНОВАНИЯ ДА ВЯРВАТ“

В текста на директивата изразът „разумни основания да вярват“ се използва в ключови разпоредби по отношение на условията, при които разобличителят има право на защита. Затова от съществено значение е, при транспонирането на тази правна концепция в националните законодателства, държавите членки да не създават пречки за ефективна защита на разобличителите. Разобличителите рядко са в позиция на познаване на цялата картина, затова законодателството не следва да изисква от подателите на сигнали убежденията им да се верни. Критерият следва да бъде дали друго лице със същите знания, образование и опит може да се съгласи такова убеждение.