



Whistleblower
Empowerment
& Support Initiative



Съфинансирано от
Европейския съюз

Доклад за оценка на капацитета

Оценка на организационния
капацитет за защита на лицата,
подаващи сигнали за нарушения

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)





Номер на споразумението:	101213588
Акроним на проекта:	VoiceGuard
Наименование на проекта:	VoiceGuard: Whistleblower Empowerment & Support Initiative
Покана за проекта:	CERV-2024-CHAR-LITI
Продължителност:	24 месеца
Начало на проекта:	01/06/2025

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

Финансирано от Европейския съюз. Възгледите и мненията, изразени в този документ, са само на автора(-ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз. Нито Европейският съюз, нито предоставящият орган могат да бъдат държани отговорни за съдържанието.

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ: Този документ съдържа оригинални непубликувани произведения, освен ако не е изрично посочено друго. Посочването на публикувани по-рано материали и на произведенията на други автори е направено чрез подходящо цитиране.

АВТОРСКИ ПРАВА: Този доклад е лицензиран от консорциума VoiceGuard под Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. За детайли вижте:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА КАПАЦИТЕТА

1. Въведение	4
2. Методология	5
2.1. Структура и цели на изследването	5
2.2. Събиране на данни	5
2.3. Аналитична рамка	5
3. Анализ	7
3.1. Информационна екосистема	7
3.1.1. Достъпност и видимост на информацията	7
3.1.2. Качество на публично достъпната информация	8
3.1.3. Видове нарушения, подлежащи на сигнализиране	9
3.1.4. Честота на обучението на служителите на щат	10
3.2. Канали за подаване на сигнали и функционална независимост	11
3.2.1. Спазване на изискването за 7 дневно потвърждение	11
3.2.2. Канали за подаване на сигнали	11
3.2.3. Обработка на анонимни сигнали	12
3.2.4. Възприемана функционална независимост	13
3.2.5. Сложност на правната оценка	14
3.3. Качество на обратната връзка и механизми за защита	15
3.3.1. Модели за предоставяне на обратна връзка	16
3.3.2. Ангажиране на лицата, подаващи сигнали за нередности - последващи мерки	18
3.3.3. Активна превенция на ответни действия	18
3.4. Ресурси и професионализация	20
3.4.1. Разпределение на човешките ресурси	20
3.4.2. Персонал и баланс между половете	21
3.4.3. Честота на обучението на лицата, отговорни за вътрешния канал за подаване на сигнали	23
3.5. Желана подкрепа и специфики на държавите	25
3.5.1. Желана подкрепа	25
3.5.2. Специфики на държавите	26
4. Заключение	30



1. Въведение

Лицата, които подават сигнали за нарушения, играят ключова роля за разкриването на корупция и други форми на неправомерно поведение, застрашаващи обществен интерес. Чрез своите разкрития те допринасят за спасяването на човешки животи и за опазването на обществените ресурси. Въпреки това, тези лица често са изправени пред сериозни лични рискове, включително загуба на работа, тормоз на работното място, ограничаване на бъдещи професионални възможности, а в крайни случаи и физическа заплаха.

Осигуряването на защита на лицата, съобщаващи за нарушения, срещу тежки последствия като репресии, дискриминация или други неблагоприятни въздействия насърчава по-активното разкриване на нарушения. Подобна защита повишава вероятността тези нарушения да бъдат предотвратени, своевременно установени и санкционирани. Ето защо ефективната защита на лицата, съобщаващи за нарушения, е от основно значение за подобряване на спазването на законодателството.

Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза (наричана по-долу „Директивата“) влезе в сила на 16 декември 2019 г., с краен срок за транспониране 17 декември 2021 г. Въпреки че много държави членки не спазиха този краен срок, прилагането се ускори през 2022 и 2023 г. след процедура по неизпълнение на задължения от Европейската комисия. До края на 2023 г. всички държави членки на ЕС приеха национално законодателство за прилагане на Директивата, въпреки че скоростта и качеството на транспониране значително варираха. Съгласно принципа на директния ефект, субектите от публичния сектор са обект на задълженията по Директивата от 17 декември 2021 г., докато задълженията за субектите от частния сектор започнаха да текат след националното ѝ прилагане във всяка държава членка.

Проектът VoiceGuard, финансиран по програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV), има за цел да подобри прилагането и ефективността на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, в рамките на Европейския съюз. Работен пакет 2 формира аналитичната основа на проекта, като включва анализ на потребностите, оценка на уменията, проучване на добри практики и разработване на доклад с конкретни препоръки за политики. В своята съвкупност тези компоненти формират цялостна доказателствена основа за идентифициране на пропуски, изграждане на капацитет и разработване на практически инструменти за усъвършенстване на системите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

Настоящият доклад за оценка на уменията е насочен към организационния капацитет, по-специално към уменията и компетенциите на лицата, отговорни за приемането и обработването на сигнали. В рамките на изследването е приложен въпросник от 21 въпроса в шест целеви държави членки: България, Чехия, Испания, Гърция, Люксембург и Румъния. Проучването има за цел да идентифицира пропуските, които водят до разминаване между формалното прилагане на правото на Европейския съюз и реалните практически умения на лицата, отговорни за неговото изпълнение на организационно равнище.

2. Методология

2.1. Структура и цели на изследването

В основата на настоящото изследване стои въпросник от 21 въпроса, специално разработен за оценка на уменията и компетенциите на служителите, отговорни за приемането и обработването на сигнали. Чрез фокус върху четири ключови области - прозрачност, достъпност, защита на самоличността и качество на обратната връзка въпросникът позволява да се оцени нивото на организационна зрялост по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, както и ефективността при справянето с неправомерни действия.

2.2. Събиране на данни

Събирането на данни се проведе в шест държави членки на ЕС. Въпросникът беше преведен на седем езика и разпространен в шест държави членки на ЕС. Събирането на данни се проведе за период от два месеца, от 1 декември 2025 г. до 31 януари 2026 г., което доведе до общ размер на извадката от 150 респонденти.

Географско разпределение:

- България: 32 отговора
- Чехия: 30 отговора
- Испания: 29 отговора
- Гърция: 24 отговора
- Люксембург: 20 отговора
- Румъния: 15 отговора

Респондентите са предимно представители на публичния сектор (публични органи, институции, както и общински и регионални администрации) - 50,7%. Следват юридически лица с държавно, общинско или регионално участие (33,3%), търговски дружества (6%) и организации с нестопанска цел или неправителствени организации (3,33%)

Въз основа на одита на 150 респонденти от диагностичния набор от данни, 19,3% работят в повече от една държава. За осигуряване на съгласуваност на отговорите въпросникът предоставя следното определение: „Под работи в повече от една държава се разбира, че организацията разполага с офиси, клонове, дъщерни дружества или извършва редовна дейност в поне две държави. Случайните бизнес пътувания или индивидуалните дипломатически командировки не се включват.”

2.3. Аналитична рамка

Анализът е организиран в пет основни раздела. Разделът за информационната екосистема има за основна цел да установи дали каналите за подаване на сигнали са действително видими и функциониращи, или съществуват единствено като формални административни процедури. Той оценява достъпността и прозрачността на системата, като разглежда начина, по който организациите интегрират вътрешните системи за подаване на сигнали (IRS) в своята култура.

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)

Освен това този раздел анализира обхвата на поведението свързано с подаването на сигналите, в организациите, както и честотата на обучението на техните служители.

Вторият раздел, „Канали за подаване на сигнали и функционална независимост“, разглежда начина, по който работят вътрешните системи за подаване на сигнали. Той предоставя оценка дали процедурите на организацията от приемането на сигнала до независимостта на разследващите са достатъчно надеждни и бързи, за да гарантират безпристрастно разследване на нарушения. Първо се оценява колко лесно е да се подаде сигнал и дали организацията спазва законовия срок от 7 дни за потвърждение, включително как се обработват анонимни сигнали. След това вниманието се насочва към лицето, което отговаря за системата за управление на сигналите и се проверява дали той/тя разполагат с достатъчна независимост и правомощия, за да разследват чувствителни случаи без намеса от ръководството.

Третият раздел, „Качество на обратната връзка и механизми за защита“, оценява както качеството на обратната връзка към подателите на сигнали, така и активните защитни мерки, прилагани в рамките на вътрешните канали за подаване на сигнали. Качеството на обратната връзка е ключов фактор за изграждането на доверие у лицата, подаващи сигнали. Анализът разглежда нивото на комуникация, като прави разграничение между формалното изпълнение на минималните законови изисквания и проактивното ангажиране с лицата, съобщаващи за нарушения. Особено внимание се отделя на това дали лицата, подаващи сигнали, се третират единствено като източници на информация или като активни партньори в процеса по установяване и отстраняване на нередности, включително дали предложените последващи действия се обсъждат съвместно с тях. В заключение, разделът анализира и наличието на защитни механизми, като например системи за наблюдение срещу ответни действия, както и възможности за психосоциална подкрепа.

Раздел четири е фокусиран върху ресурсното обезпечаване и степента на професионализация на вътрешните системи за подаване на сигнали. В него се разглежда как са разпределени човешките ресурси, ангажирани с тези функции, като основен ориентир служи еквивалентът на пълно работно време. Освен количествения аспект, анализът обхваща и състава на екипите, включително половото разнообразие сред служителите, отговорни за приемането и обработването на сигнали, което се счита за важен елемент за подобряване на достъпността и доверието в системата. В заключение, разделът разглежда и регулярността на провежданите обучения за тези служители като показател за устойчивото развитие на техните умения и експертиза.

В петия, заключителен раздел се анализират данните относно формите на подкрепа, които респондентите изрично посочват като необходими за по-нататъшното развитие на вътрешните системи за подаване на сигнали. В допълнение, данните се разглеждат през специфичната перспектива на отделните държави, с цел да се идентифицират конкретните национални потребности в областта защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, чрез вътрешни канали.

3. Анализ

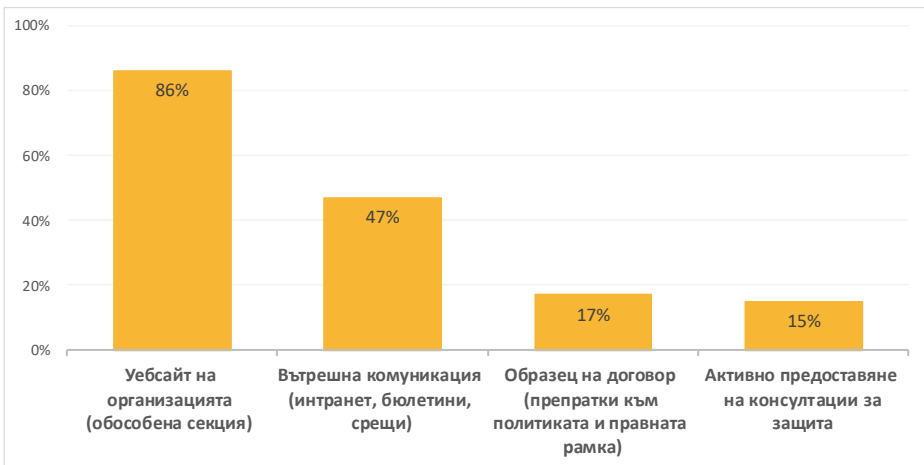
3.1. Информационна екосистема

Този раздел оценява видимостта и яснотата на системата за вътрешно подаване на сигнали в рамките на организацията. Ефективната информационна екосистема е ключов механизъм за насърчаване на култура на споделяне, като гарантира, че служителите разбират какво следва да бъде подавано като сигнали за нарушения, как да го направят по безопасен начин и къде могат да намерят защитата, предвидена в Директива (ЕС) 2019/1937.

3.1.1. Достъпност и видимост на информацията

Начините, по които организациите разпространяват информация за своите вътрешни системи за подаване на сигнали за нарушения и нередности, дават базова представа за организационната култура и отношението към лицата, съобщаващи за нарушения.

Как и къде Вашата организация предоставя информация за своя вътрешен канал за подаване на сигнали?



Забележка: Данните се основават на отговорите на 150 респонденти от първичния набор от данни; респондентите имаха възможност да посочат повече от един отговор.

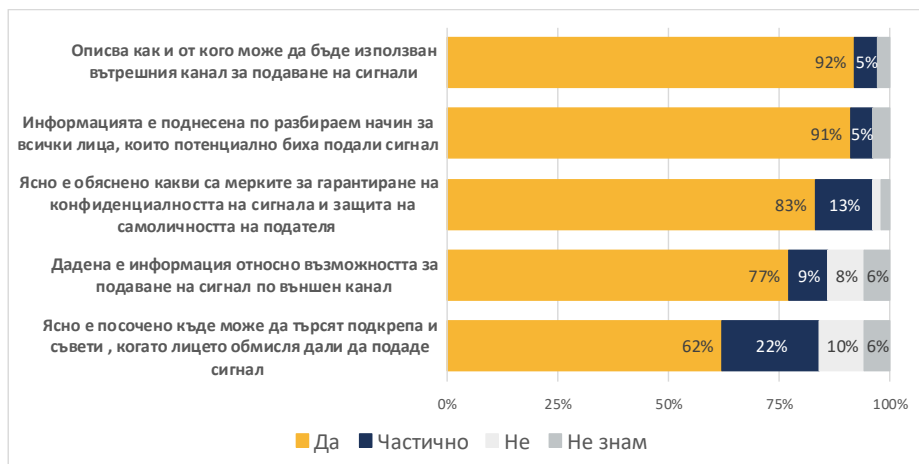
Данните показват, че почти 9 от 10 респонденти (86%) изпълняват изискването на Директивата за публикуване на информация за своя вътрешен канал за подаване на сигнали на уебсайта на организацията. Около половината от организациите разпространяват тази информация и вътрешно: чрез срещи, бюлетини или интранет мрежи. Що се отнася до използването на по-напреднали методи за прозрачна комуникация на функционирането на

вътрешния канал, делът е значително по-нисък: едва 17,3% от респондентите включват в образците на договорите препратки към политиката и системите за вътрешно подаване на сигнали, а само 15,3% активно предоставят консултации, свързани с безопасното подаване на сигнали и правото на защита, което предполага ограничен кръг на организации с напреднали системи за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Всъщност, въвеждането на поне един от тези по-напреднали подходи се наблюдава само при 35 организации.

3.1.2. Качество на публично достъпната информация

Въпреки че организациите до голяма степен изпълняват задължението по Директивата за публикуване на информация онлайн, препоръчително е тази практика да надхвърли формалното съответствие и да се превърне в инструмент за изграждане на доверие. Ефективно предоставената информация трябва ясно да разяснява процеса на подаване на сигнали, правата на лицата, подаващи сигнали за нередности, правилата за поверителност/конфиденциалност и възможностите за външна подкрепа. По този начин лицата са подпомогнати да вземат информирано решение дали да подадат сигнал и какви са условията да получат защита.

Отнасят ли се следните твърдения до публично достъпната информация за вътрешния канал за подаване на сигнали във Вашата организация?



Докато 91% от организациите заявяват, че тяхната публична информация е поднесена разбираемо, яснотата намалява до 83% по отношение на поверителността и защитата на самоличността на лицата, подаващи сигнали за нередности. Това показва, че вниманието е насочено повече към процеса, отколкото към правата на сигнализиращите за нарушения. Посочването на каналите за външно подаване на сигнали (задължение по Директивата) е напълно изпълнено от 77% от анкетираните организации, докато указанието къде може да се потърси подкрепа е предоставено напълно от 62% и частично от още 22%, както е видно от графиката. Останалите 8% от организациите не информират служителите за каналите за външно подаване на сигнали за нарушения, а други 6% не могат да потвърдят дали спазват този показател.

3.1.3. Видове нарушения, подлежащи на сигнализиране

Освен качеството на информацията, предоставяна на служителите, организациите в избраните държави членки си запазват правото доброволно да разширяват материалния обхват на подлежащите на сигнализиране нарушения чрез своите системи за вътрешно подаване на сигнали. Това разширяване обаче не води автоматично до разширяване на законовата защита за всички разкрития. Законодателството относно лицата, подаващи сигнали за нарушения, ясно определя кои сигнали са защитени въз основа на техния предмет (например нарушения на правото на ЕС или на националното законодателство). Поради това сигнали, свързани единствено с вътрешни правила или етични кодекси, често остават извън обхвата на законовата защита.

Според публично достъпната информация за Вашата вътрешна система за подаване на сигнали за нарушения, какви видове нарушения или поведение могат да бъдат съобщавани?



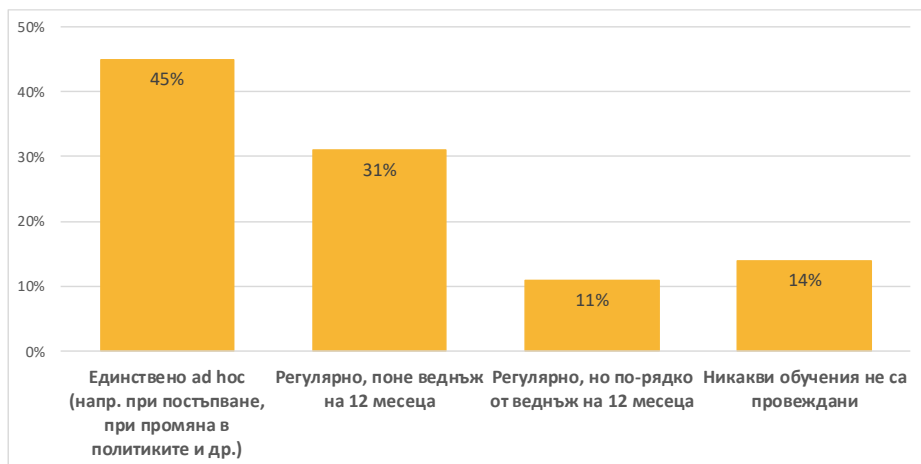
Близо една трета от организациите ограничават подаването на сигнали стриктно до законовия минимум, предвиден в Директивата и националното законодателство. Това често има обезсърчителен ефект: служители, които не са напълно сигурни дали притесненията им попадат в рамките на тесните законови критерии, предпочитат да мълчат, за да избегнат риска от репресии при подаване на незащитен сигнал. Една малко по-широка група респонденти от 40% позволява подаването на сигнали според изискванията на законодателството, както и на вътрешноорганизационните правила.

Останалата група включва организации с по-голяма готовност и култура на споделяне: 19% позволяват подаването на сигнали за всякакви притеснения без ограничения, а 9% за всякакви случаи с изключение на строго лични спорове. Общо това представлява над една четвърт от анкетираните.

3.1.4. Честота на обучението на служителите на щат

Когато служителите са обучени, те по-лесно разпознават поведение, което подлежи на докладване. Освен това редовното обучение действа като предпазен механизъм, като насочва колегите как да избягват неволно изолиране или тормоз спрямо лица, които подават сигнали.

Колко често Вашата организация обучава служителите си относно процедурите за подаване на сигнали за нарушения?



Данните показват, че най-голямата група организации (45%) разчита единствено на *ad hoc* обучение (напр. в рамките на първоначалната адаптация на новопостъпил служител). Този еднократен подход не е достатъчен за устойчиво укрепване на механизмите и често поддържа култура на „несподеляне“. В съчетание с още 14% от анкетираните, които изобщо не провеждат обучения, това означава, че близо 60% от служителите работят в среда с недостатъчна осведоменост за разпознаване на поведение, подлежащо на сигнализиране.

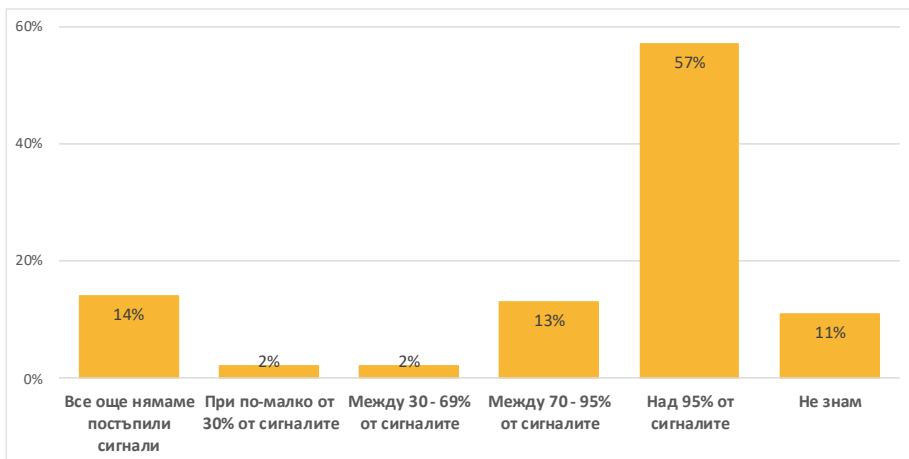
Над една трета от организациите осигуряват редовно обучение поне веднъж годишно. Подобен систематичен и повтарящ се подход е ключов за нормализиране на подаването на сигнали за нарушения и за утвърждаването му като стандартна практика в работната среда.

3.2. Канали за подаване на сигнали и функционална независимост

3.2.1. Спазване на изискването за 7 дневно потвърждение

Потвърждаването за получаването на сигнала в срок до седем дни е задължение, произтичащо от Директивата. Следващият въпрос оценява степента на спазване на това изискване като същевременно показва колко организации все още са получавали никакви сигнали.

При приблизително какъв процент от сигналите потвърждавате получаването им в рамките на 7 дни?



Организациите, които спазват законоустановения 7-дневен срок за потвърждение за над 95% от сигналите, представляват 57,3% от извадката (86 от 150). В рамките на тази група 62,8% (54 организации) използват онлайн уеб портал, който улеснява често чрез автоматизация, потвърждението за получаване, изисквано от член 9 от Директива (ЕС) 2019/1937.

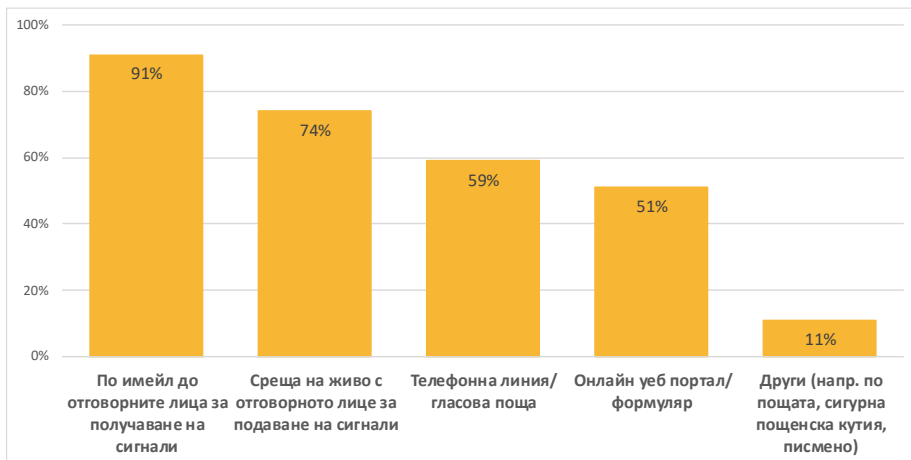
За 17% от организациите, които срещат затруднения при спазването на изискванията, както и за 11%, отговорили с „не знам“, съществува повишен риск сигналите да попаднат в институционална празнота. Независимо дали е преднамерено или не, подобно бездействие демотибира подателя на сигнала и създава впечатление за организационна апатия. Самата Директива в съображение 63 подчертава, че липсата на доверие в ефективността на механизмите за подаване на сигнали е сред основните фактори, които възпират потенциалните податели на сигнали.

3.2.2. Канали за подаване на сигнали

Директивата изисква вътрешните канали за подаване на сигнали да осигуряват възможност за подаване на сигнали както в писмена, така и в устна форма, включително по телефон и/или чрез други системи за гласови съобщения, както и при поискване, чрез среща на живо.

Сигурните онлайн уеб портали или формуляри могат да предоставят допълнително ниво на защита, да позволяват автоматизирани потвърждения, да улесняват управлението на случаите и, което е от съществено значение - да дават възможност за двупосочна анонимна комуникация, често препоръчвана от експерти.

Какви канали за подаване на сигнали предлага Вашата организация?



Над половината от анкетираните организации (50,7%) разполагат с уеб портал или онлайн формуляр, което показва тенденция към по-професионален и надежден подход към обработката на сигналите за нарушения. Данните обаче разкриват и значителни пропуски в спазването на Директивата: въпреки законовото изискване за осигуряване на среща на живо при поискване съгласно член 9 (2), само 74% от организациите посочват личните срещи като наличен канал. Това означава, че 26% от организациите не изпълняват задължението за предоставяне на възможност за среща лице в лице.

Според нашите данни наличието на онлайн портал значително увеличава вероятността за сигурно взаимодействие. Докато 40,3% от организациите с онлайн уеб портали (77 организации) позволяват двупосочна анонимна комуникация, този дял пада до едва 6,8% при организациите без онлайн портал или формуляр. Това показва, че без специални цифрови инструменти повечето организации не са в състояние да поддържат анонимен диалог с подателя на сигнала.

3.2.3. Обработка на анонимни сигнали

Въпреки че Директивата предоставя на държавите членки правото да решават дали да приемат анонимни сигнали, член 6 изрично постановява, че анонимните лица, подаващи сигнали за нарушения, които впоследствие бъдат идентифицирани, трябва да бъдат защитени от репресивни мерки. Тъй като националните законодателства рядко разширяват защитата отвъд този минимум, практическата отговорност за определяне на начина, по който се обработват анонимните сигнали, е на отделните организации. Независимо от избрания подход, силно препоръчително е организациите да поддържат доказателства за анонимни

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Грaждани, равенство, права и ценности“ (CERV)

сигнали, за да гарантират спазване на законовите изисквания, в случай че самоличността на лицето, подало сигнала, бъде разкрита по-късно.

Как Вашата организация обработва анонимни сигнали?



Забележка: Общият брой надвишава 100 %, тъй като респондентите имаха възможност да посочат повече от един отговор.

Данните показват поляризиран пейзаж. От една страна, 42% от организациите третираят анонимните сигнали като стандартни, неанонимни сигнали, докато 22,7% са въвели двупосочна анонимна комуникация. Тези числа показват наличието на добра организационна култура, която поставя съдържанието на сигнала над самоличността на подателя. За да бъде анонимното разследване наистина ефективно обаче, възможността за задаване на последващи въпроси е от ключово значение, тъй като разследване без обратна връзка може да се окаже безрезултатно.

От друга страна, 26% от организациите изобщо не приемат анонимни сигнали, а 18,7% (28 организации) изискват подателят да предостави достатъчно информация, за да се започне разследване. От тези 28 организации само 9 позволяват двупосочна комуникация. Това създава процедурен капан: организацията често изисква повече доказателства, за да продължи, но не осигурява безопасен канал за представянето им от подателя на сигнала. Като отказват анонимни сигнали или определят изисквания за доказателства без възможност за двустранна връзка, организациите неволно филтрират валидни опасения, преди те да могат да бъдат разбрани или проверени.

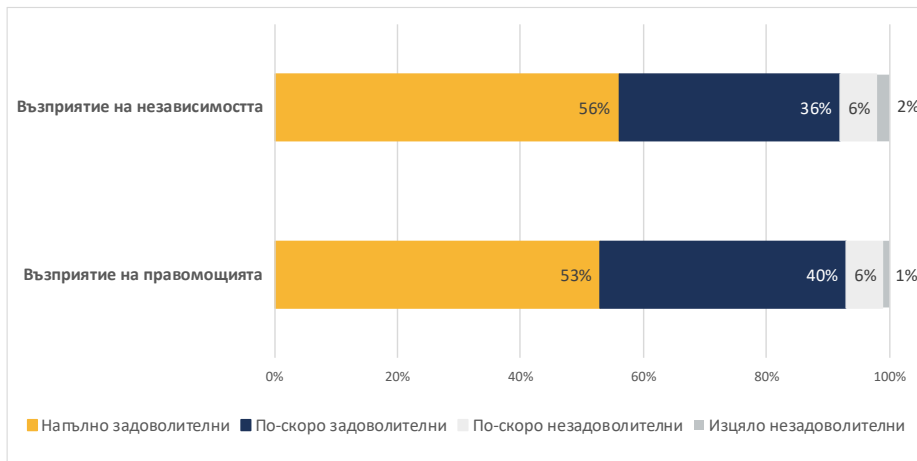
3.2.4. Възприемана функционална независимост

За да бъдат ефективни системите за подаване на сигнали за нарушения, лицата, отговорни за получаването и обработката на сигналите, трябва да са организационно независими и да притежават капацитета за провеждане на безпристрастни разследвания. Без тези гаранции подателите често се страхуват, че самоличността им ще бъде разкрита или че споделеното нарушение ще бъде прикрито от самите лица, натоварени с разследването.

Тъй като организациите имат правото да определят нивото на предоставяната независимост, автономността на отговорните за обработката лица е ключов индикатор за подготвеността на организационната култура в организацията.

Взаимовръзка между възприеманата независимост и възприеманите правомощия:

До каква степен независимостта и правомощията на лицето(-та), отговорно(-и) за вътрешния канал за подаване на сигнали, са достатъчни за безпристрастно разглеждане на сигналите, включително такива, свързани с висши служители?

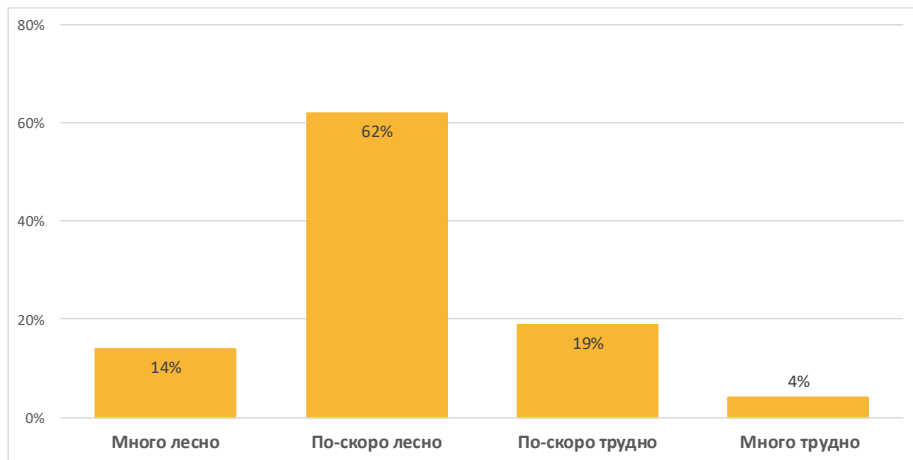


Данните показват почти идентично съответствие между възприеманата независимост на служителя и възприеманите му правомощия при разглеждане на сигнали, включително такива, отнасящи се до висши служители. Повечето респонденти (56%) смятат, че тяхната независимост е напълно достатъчна, въпреки че това трябва да се разглежда в контекста на споменатите по-горе ограничения на ресурсите. Над една трета от служителите оценяват своите правомощия и независимост като сравнително достатъчни, което предполага, че те могат да останат подчинени на ръководството, което би следвало да проверяват. 8% от организациите съобщават за недостатъчна независимост, а 7% за недостатъчни правомощия.

3.2.5. Сложност на правната оценка

Оценката дали даден сигнал попада в обхвата на законодателството за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, представлява значителна пречка както за подателите на сигнали, така и за лицата, отговорни за тяхното получаване и обработка. Правилата за подаване на сигнали често са фрагментирани и правно сложни, особено що се отнася до материалния обхват на Директивата на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали, която покрива единствено специфични области на правото на Съюза. Тази сложност затруднява служителите без задълбочена правна експертиза да преценят дали свидетелят на дадено неправомерно поведение е защитен. При неправилна оценка на сигнала като попадащ извън законовия обхват, подателят остава дезориентиран и уязвим към ответни мерки, без да разполага с очакваните законови гаранции.

От правна гледна точка, доколко Ви е трудно да прецените дали даден сигнал попада в обхвата на Директива (ЕС) 2019/1937 или на националното законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения?



Въпреки тези сложности, по-голямата част от анкетираните възприемат задачата като изпълнима. Общият дял на тези, които оценяват преценката на материалния обхват като „много лесна“ или „по-скоро лесна“, е 76%. Въпреки това, почти една четвърт от респондентите попадат в категориите „по-скоро трудна“ или „много трудна“. Докато увереността на мнозинството е положителен сигнал, 23% от служителите, които намират правната оценка за трудна, са индикатор за потенциални грешки при разграничаването между защитено разкриване на информация и други случаи. При наличие на несигурност организациите са по-склонни да потиснат сигнала, вместо да го разследват.

Това също така показва значителен пропуск в капацитета, което потенциално поставя организациите в несъответствие с изискванията на член 9 от Директивата за наличие на компетентни лица, отговорни за обработката на сигнали. Ако почти един на всеки четирима служители среща трудности при идентифицирането на защитена информация, организацията не може да гарантира правилното прилагане на закона. Освен това несигурността относно законовите критерии може да възпрепятства служителите в насърчаването на култура на споделяне в организацията.

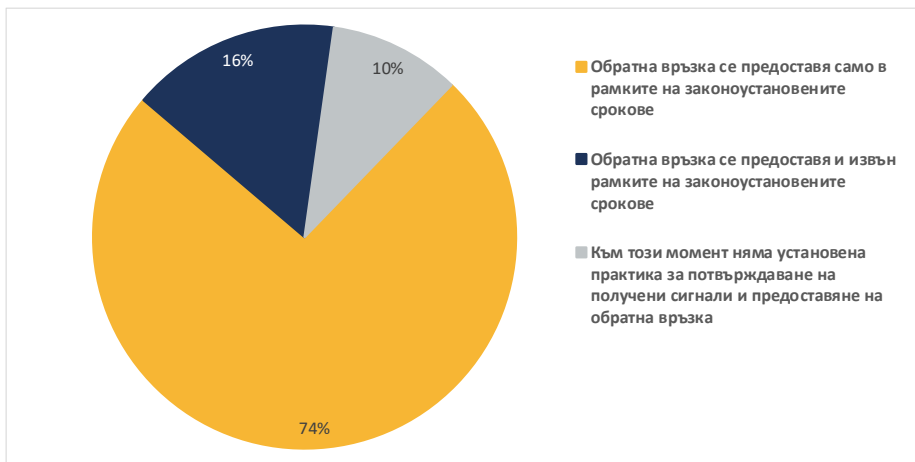
3.3. Качество на обратната връзка и механизми за защита

Този раздел оценява „цикъла на обратна връзка“ и активните защитни мерки, въведени в рамките на Системите за вътрешно подаване на сигнали. Качеството на обратната връзка е ключов фактор за доверието на подателите на сигнали; процесът на изслушване често е важен от крайния резултат от разследването за изграждането на дългосрочна почтеност в организацията.

3.3.1. Модели за предоставяне на обратна връзка

Ефективната комуникация е единственото осезаемо доказателство, че сигналът на лицето, подаващо сигнал за нарушения, се приема сериозно; без нея липсата на отговор след разкриването често се възприема като бездействие или безразличие. Помоглихте организациите да категоризират подхода си към този критичен диалог, като разграничат тези, които стриктно спазват минималните законови изисквания, от тези, които дават приоритет на непрекъснато взаимодействие. По-високият стандарт на обратна връзка включва комуникация извън законоустановените срокове, например чрез предоставяне на междинни актуализации за състоянието на разследването или информиране на подателя на сигнала на различните етапи на процедурата.

Как предоставяте обратна връзка на подателя след подаването на сигнал?



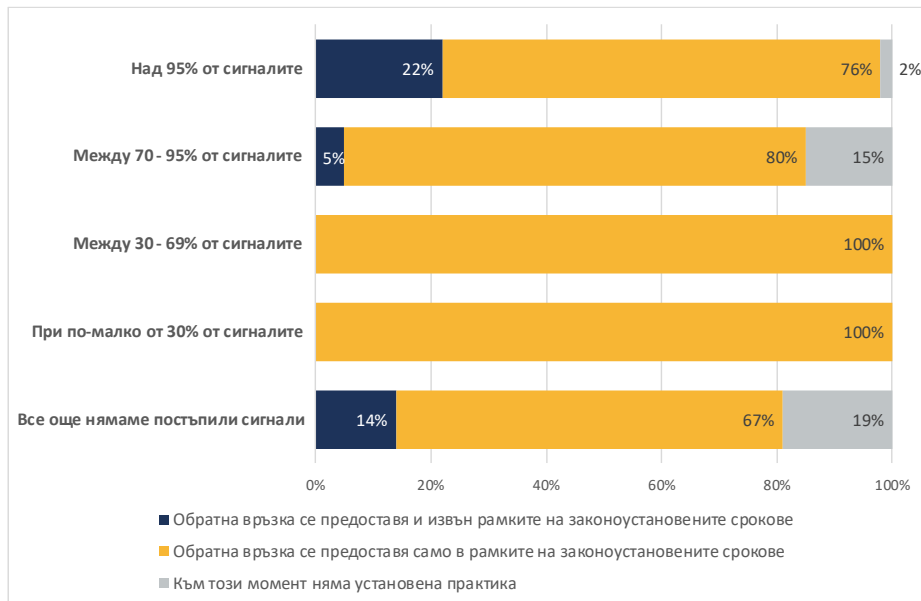
Начинът, по който една организация предоставя обратна връзка на лицето, подаващо сигнала, показва дали спазването на изискванията се разглежда като формално отмятане от списъка или като истински ангажимент за изграждане на доверие. Данните показват, че 74% от организациите третират изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937 и по-специално седемдневния срок за потвърждение и тримесечния срок за обратна връзка като таван, а не като минимална граница. Придържайки се стриктно към законовите срокове, без да предлагат допълнително ангажиране, повечето организации пропускат възможността да създадат подкрепяща среда за подателите на сигнали.

Само 16% от организациите предоставят редовни актуализации извън законо-установения минимум, поддържайки активна комуникация относно състоянието на разследването и следващите стъпки. Този проактивен подход е ключов, тъй като мълчанието често се възприема от подателя на сигнала като безразличие или дори като първи сигнал за потенциална ответна реакция.

Останалите 10% от анкетираните признават, че нямат установен процес за потвърждаване на получаването на сигнали или за предоставяне на обратна връзка. Тази стойност не е

незначителна - тя представлява критичен пропуск в спазването на изискванията. Освен че представлява пряко нарушение на Директивата, липсата на структура сигнализира, че една от десет организации има затруднения при разбирането и изпълнението дори на най-базовите законови задължения.

Време за потвърждение спрямо дълбочина на обратната връзка:



Когато сравним твърденията на организациите за успешното потвърждаване на получаването на сигнал в рамките на 7 дни с начина, по който се предоставя обратна връзка през целия процес, данните разкриват корелация. 22% от организациите, които поддържат перфектен или почти перфектен процент на потвърждение (потвърждавайки над 95% от сигналите в рамките на законоустановения 7-дневен срок), също прилагат модели за текущ диалог, които надхвърлят законовите изисквания.

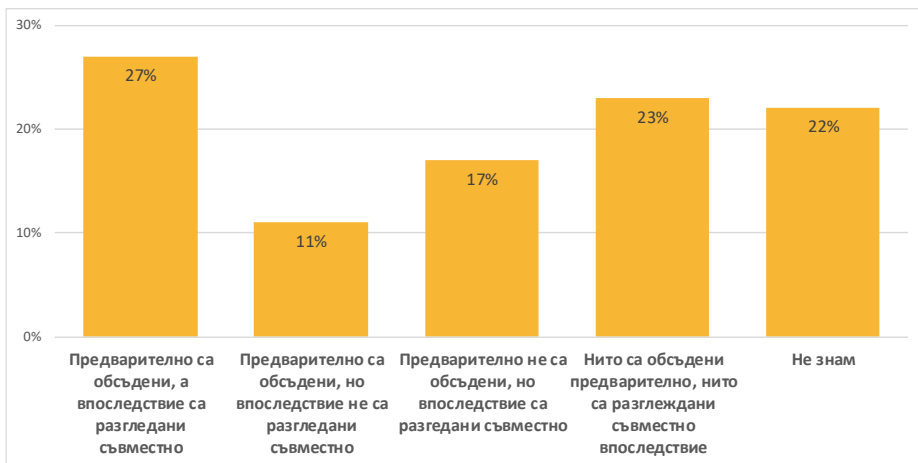
Освен това се наблюдава значително припокриване между организациите, които не са получили никакви сигнали, и тези, които признават, че нямат установена практика (19%). Това показва, че липсата на сигнали в тези организации вероятно не е отражение на чиста или прозрачна среда, а резултат от невъзможността за въвеждане на функционален и достъпен канал за подаване на сигнали.

Аномалията, при която 14% от организациите с липса на история за получени сигнали твърдят, че надвишават законоустановените стандарти за обратна връзка, предполага амбиция за съответствие. Тъй като тези организации никога не са обработвали сигнали, тяхното твърдение отразява по-скоро вътрешна политика или намерение, а не реални практики.

3.3.2. Ангажиране на лицата, подаващи сигнали за нередности - последващи мерки

Ангажирането на подателя на сигнала в процеса на вземане на решения представлява стратегическо предимство както за подателя, така и за организацията. Лицето, подаващо сигнала, обикновено притежава специфично практически разбиране за работната среда и докладвания проблем; следователно неговият принос е ключов за гарантиране на ефективността и адекватността на последващите мерки.

Предложените последващи мерки обсъждат ли се с подателя на сигнала преди прилагането им и след това преглеждат ли се съвместно след определен период?



Данните сочат, че 27% от организацияте достигат „златния стандарт“ на готовност по отношение на културата на изразяване на мнение при определянето на последващи действия. Чрез предварително обсъждане на предложените решения и съвместен преглед на тяхното изпълнение, тези организации третираат подалия сигнал като информирана заинтересована страна, а не като пасивен източник на информация. За разлика от тях, 23% от организацияте функционират в затворен модел, който изключва лицето, съобщаващо за нередности, от всякакво участие в процеса по намиране или одобряване на решения. Между тези две крайности се наблюдава тенденция организацияте да предпочитат ретроспективното валидиране пред проактивните консултации. Интересно е, че организацияте по-често преглеждат предприетите действия съвместно с подалия сигнал след тяхното изпълнение (17%), отколкото ги обсъждат предварително (11%). Това подсказва, че те все още се колебаят да споделят правомощията за вземане на решения на етапа на тяхното формулиране.

3.3.3. Активна превенция на ответни действия

Истинската ефективност на една система се измерва чрез способността ѝ да предпазва лицето, подало сигнал за нередност, от вреди след разкриването на информацията. За да оценим степента на готовност в този аспект, отправихме към организацияте директен въпрос относно прилаганите от тях механизми за превенция.

Как Вашата организация предотвратява ответни мерки и подкрепя лицата, подаващи сигнали за нарушения?



Забележка: Данните се основават на отговорите на 150 респонденти от изходната извадка; респондентите са имали възможност да избират повече от един отговор.

Данните относно активното предотвратяване на репресии показват, че 43,3% от организациите не предлагат нито една от разглежданите форми на активна подкрепа. Това потвърждава наличието на минималистичен подход към защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, както и при възникване на репресии. Липсата на видими предпазни мерки изпраща сигнал към служителите, че подаването на сигнал е свързано със значителен личен риск.

Сред организациите, които все пак предоставят определени механизми, се наблюдава ясно предпочитание към пасивни и реактивни инструменти за сметка на активната превенция. Докато 36% от анкетираните са въвели ясни процедури за подаване на жалби при ответни действия, едва 20% са внедрили процеси за редовно наблюдение и оценка на риска от такива действия.

Този реактивен подход се потвърждава и от ниския приоритет, отдаван на обучението - само 14,7% от организациите подготвят своите мениджъри за предотвратяване на отмъщение. В резултат организациите са значително по-добре подготвени да разглеждат сигнали за репресии след настъпване на вредите, отколкото да ги предотвратяват чрез ранно идентифициране и ограничаване на рисковото поведение.

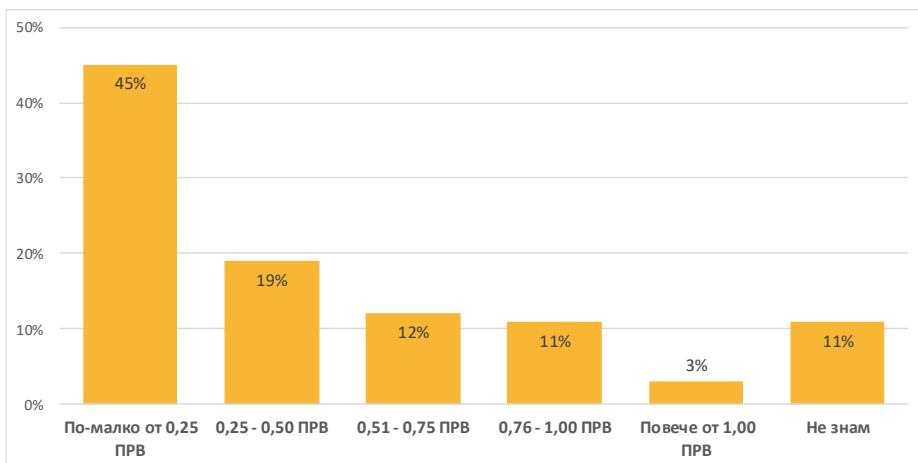
Освен това, човешкият аспект на подаването на сигнали за нарушения остава до голяма степен пренебрегнат. Едва 12% от анкетираните организации предлагат професионална подкрепа, като психологическа или правна помощ. Този критично нисък дял показва, че в повечето случаи подаващите сигнали са оставени сами да поемат емоционалната и финансовата тежест от своите разкрития, като често са принудени да търсят външна помощ чрез платени професионални услуги или неправителствени организации.

3.4. Ресурси и професионализация

3.4.1. Разпределение на човешките ресурси

Ефективността на системата за вътрешно подаване на сигнали се определя и от човешките ресурси, ангажирани с нейното функциониране. Анализирахме специфичния капацитет в еквивалент на пълно работно време (ПРВ), предназначен за ежедневно управление на системите.

Какъв е общият еквивалент на пълното работно време (ПРВ), който е отделен във Вашата организация за ежедневно функциониране и управление на системата за вътрешно подаване на сигнали?



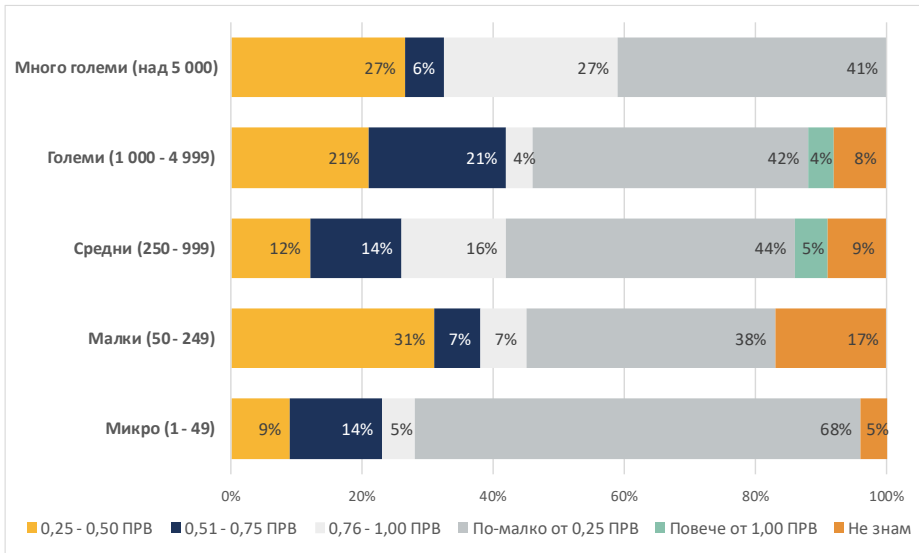
Въпреки че необходимото ниво на човешки ресурси варира в зависимост от фактори като размер на организацията и сложността на нейните операции, данните очертават тревожна картина на потенциален недостиг на ресурси. По-конкретно, 44,7% от организациите отделят по-малко от една четвърт от щатна бройка (под 0,25 ПРВ) за поддържане на системата за вътрешно подаване на сигнали.

Това означава, че за почти половината от респондентите управлението на сигналите за нарушения и нередности се възприема като второстепенна административна задача, а не като специализирана професионална функция. В резултат на това на ангажирания персонал остават по-малко от 10 часа седмично за обработка на сигнали, поддържане на сигурността и същински проверки.

В другия край на спектъра, едва 13,3% (20) от организациите отделят 0,76 или повече щатни бройки (ПРВ) за тази функция. Това показва, че наличието на специализирани служители, отговорни за приемането и обработването на сигнали, остава по-скоро изключение. Въпреки това агрегираните данни за отделено работно време дават само частична представа за реалната картина. За да оценим по-точно разпределението на човешките ресурси, съпоставихме тези данни с размера на организациите.

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)

Работно време спрямо размера на организацията:



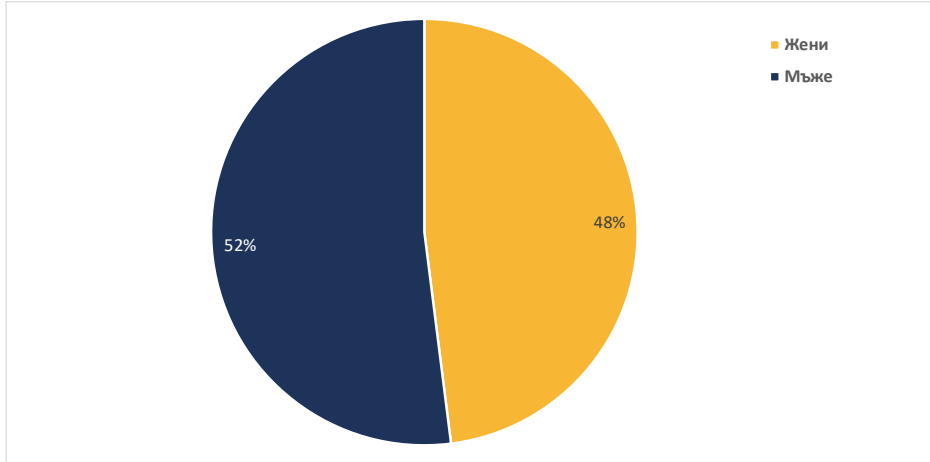
Кръстосаният анализ между размера на организацията и разпределението на работното време показва, че макар да е очаквано микроорганизациите (1-49 служители) да оперират с минимални ресурси (което се потвърждава от 68% от отделящите под 0,25 ПРВ за тази дейност), предположението, че ресурсите нарастват пропорционално с броя на служителите, не се потвърждава. Разпределението на човешките ресурси остава относително непроменено независимо от размера на организацията.

Показателно е, че делът на организациите, които разчитат на минимален ресурс (под 0,25 ПРВ), практически се изравнява при средните (44%), големите (42%) и много големите (41%) организации. Това означава, че компания с над 5000 служители често отделя приблизително същото време за управление на сигналите за нарушения, както и компании с около 250 служители.

3.4.2. Персонал и баланс между половете

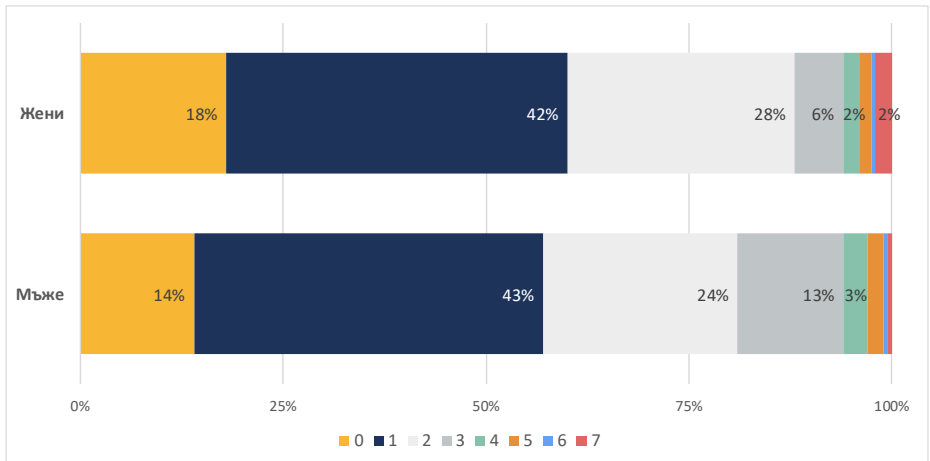
Данните относно пола и броя на отговорните лица изключват 21% от анкетираните, които са посочили, че не знаят колко души обработват сигналите. Тази значителна разлика предполага, че част от анкетираните не са били действителните служители, отговорни за приемането на сигналите, или просто са отказали да споделят тази информация по други причини.

Пол на лицата, отговорни за приемането и обработването на сигналите:



При анализа на половото разпределение на лицата, отговорни за получаването и обработката на сигналите, данните показват забележително балансирана работна сила, което разсейва схващането, че тази роля е доминирана от един пол.

Колко души са отговорни за получаването и последващата обработка на сигналите?



Данните показват също, че 14% от организациите нямат мъже в структурата за приемане на сигнали, а 18% - нямат жени. В 39 организации (31,5% от тези, които са посочили съотношение по пол), подаващите сигнали нямат възможност да избират пола на лицето,

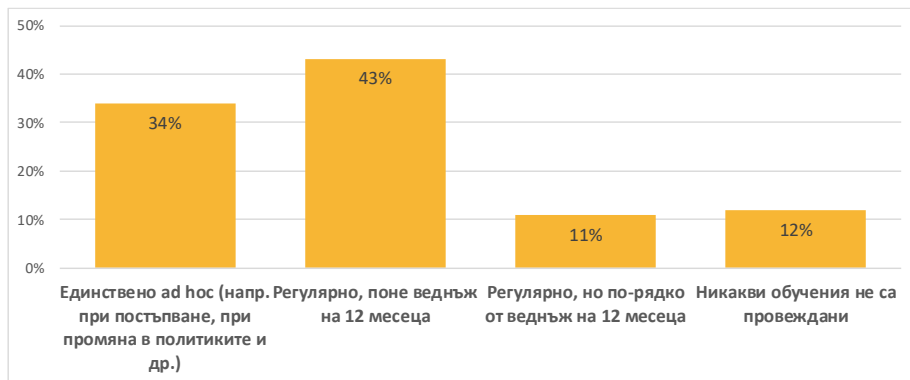
което ги приема, което може да представлява пречка при сигнализиране на чувствителни случаи. Наличието както на мъже, така и на жени в структурата за подаване на сигнали се счита за добра практика, тъй като при теми като сексуален тормоз или дискриминация, основана на пола, подаващите сигнали често се чувстват по-уверени да споделят с представител на определен пол.

Освен това, 25 организации разчитат само на едно лице за управлението на вътрешната система за подаване на сигнали. Това създава риск от забавяне или неизпълнение на ключови задължения като потвърждаване на получаването на сигнал, в случаи на отсъствие, заболяване или отпуск на това лице.

3.4.3. Честота на обучението на лицата, отговорни за вътрешния канал за подаване на сигнали

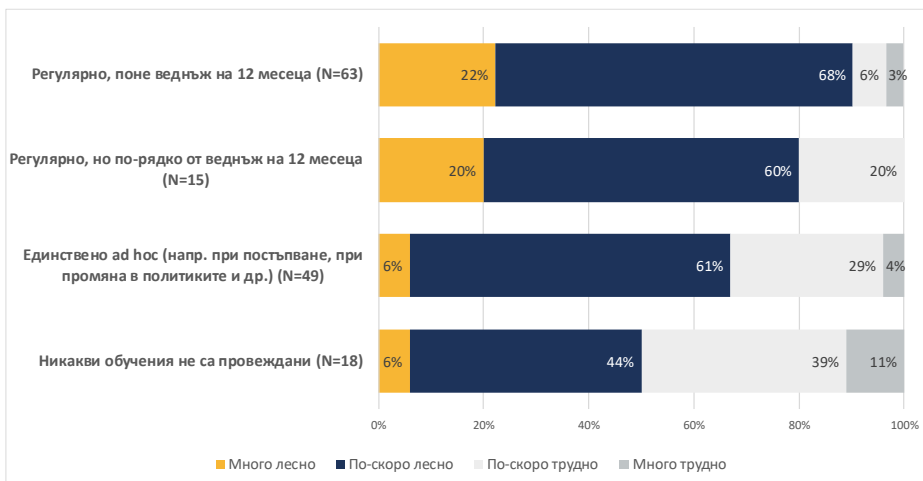
Ефективността на системата за вътрешно подаване на сигнали зависи от способността на отговорните лица да тълкуват сложна правна уредба и да управляват чувствителни случаи. Поради това тяхното непрекъснато професионално развитие в областта на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, е от ключово значение.

Колко често Вашата организация обучава лицата отговорни за приемането и разглеждането на сигналите по вътрешния канал?



Данните показват, че специалистите получават малко по-висок приоритет в обучението в сравнение с общия персонал, като 43% от организациите осигуряват редовно обучение поне веднъж годишно. Въпреки това, за останалата част от организациите остава значителна разлика в компетентността. 34% от организациите разчитат единствено на *ad hoc* обучение, което може да остави лицата, отговорни за управлението на системата за вътрешно подаване на сигнали, неподготвени особено в нова и развиваща се област като защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Най-тревожно е, че 12% от организациите признават, че не провеждат никакво обучение за своите отговорни лица, създавайки среда с висок риск както за организацията, така и за самото лице, подало сигнала.

Взаимовръзка между честотата на обученията и трудността при правната оценка:



Данните потвърждават силна положителна корелация между честотата на обученията и увереността на отговорните лица при оценката на правния обхват на подадените сигнали. Сред тези, които преминават обучение поне веднъж годишно, 90,5% съобщават, че определянето дали даден сигнал попада в материалния обхват на Директивата е „По-скоро лесно“ или „Много лесно“. В тази група се наблюдава най-високо ниво на оперативна компетентност, като 22,2% описват задачата като „Много лесна“.

При по-рядко обучение увереността спада. За лицата, обучавани само при въвеждане в длъжност или при промени в политиката, делът на тези, които намират оценката за „По-скоро лесно“ или „Много лесно“, намалява до 67,3%. В организации без никакво обучение този показател пада до точно 50%.

Влиянието на редовното обучение е особено видимо на най-високото ниво на компетентност: отговорните лица с годишно обучение са почти четири пъти по-склонни да оценят правните задачи като „Много лесни“ (22,2%) в сравнение с тези без обучение (5,6%).

Същата зависимост се наблюдава и при ангажираността с лицата, подаващи сигнали за нарушения. Лицата, преминаващи обучение поне веднъж годишно, са значително по-склонни да обсъждат последващи мерки с подаващите сигнали както преди, така и след прилагането им.

Сред лицата, преминаващи ежегодно обучение, 42,2% (27 от 64) участват активно в този диалог. В рязък контраст, диалог провеждат едва 5,6% (1 от 18) от отговорните лица без каквото и да е опит в обучение. Това показва, че обучението не само подобрява спазването на законовите изисквания, но и трансформира ролята на професионалиста от пасивна към активна и комуникативна.

3.5. Желана подкрепа и специфики на държавите

3.5.1. Желана подкрепа

В края на въпросника отправихме директен въпрос към респондентите кои форми на подкрепа биха желали да имат на разположение за усъвършенстване на своята вътрешна система за подаване на сигнали.

Желани форми на подкрепа:



Забележка: Данните се основават на отговорите на 150 респонденти от изходната извадка; респондентите са имали възможност да избират повече от един отговор.

Данните установяват практическата компетентност като основен дефицит в настоящата ситуация, като 65% от организациите поставят на първо място практическото обучение за получаване и обработка на сигнали пред всички останали форми на подкрепа.

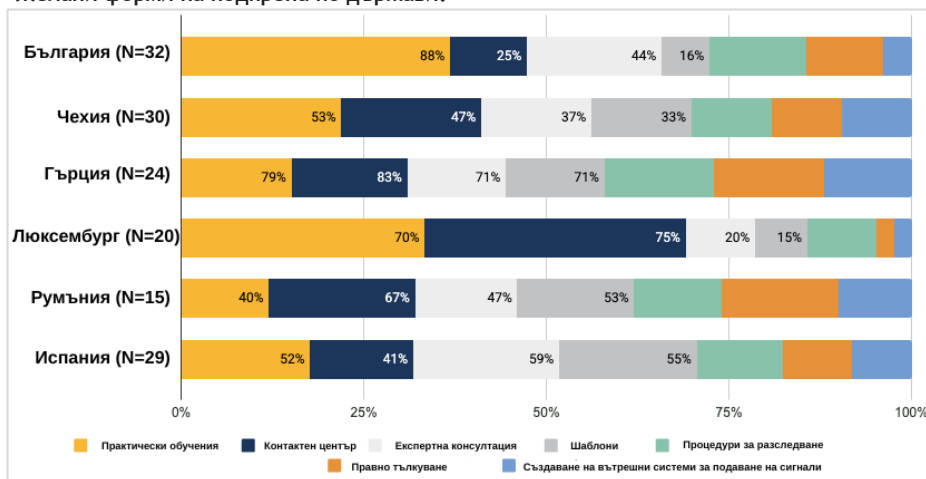
Освен обученията, резултатите подчертават критичната нужда от външна мрежа за безопасност: почти половината от анкетираните изразяват желание за консултации в реално време по конкретни случаи (46%) или за достъп до експертен център с контакти на адвокати и психолози (49%).

Силно е и търсенето на образци с добри практики (41%). Тези ресурси могат да подпомогнат усъвършенстването на вътрешните правила или да улеснят структурирането на комуникацията относно последващите мерки. Стремешът към оперативна последователност вероятно обяснява защо нуждата от помощ при разработването на процедури за обработване и проследяване на сигнала е почти на същото ниво - 39%, което потвърждава, че организациите търсят стандартизирани процеси, които да ръководят действията им.

3.5.2. Специфики на държавите

Данните, специфични за отделните страни, показват, че предизвикателствата, свързани с Директивата, не са еднакви в държавите-членки на ЕС. Респондентите в Гърция показаха най-висок общ интензитет на търсене, като близо 80% от организациите са поискали помощ в почти всяка категория, включително обучение, експертни центрове, процедури за подаване на сигнали и правно тълкуване. Тази повсеместна нужда предполага системно търсене на изграждане на капацитет, при което организациите се чувстват недостатъчно подготвени във всеки аспект от управлението на системата и подкрепата за лицата, подаващи сигнали за нередности.

Желани форми на подкрепа по държави:



Забележка („N“ отразява броя на организациите, отговорили на анкетата за съответната държава)

За разлика от тях, българските организации демонстрират целенасочен фокус. Преобладаващо е търсенето на практическо обучение (87,5%), докато интересът към помощ при инфраструктурата, като създаване на вътрешния канал за подаване на сигнали (9,4%) или образци на документи (15,6%), остава минимален.

В Испания предпочитанията са различни: търсенето на *ad hoc* експертни консултации по конкретни сигнали (58,6%) надвишава нуждата от общо практическо обучение. Това показва изместване на фокуса от изучаване на общи процедури към решаване на сложни и специфични правни казуси. Люксембург и Румъния демонстрират силно предпочитание към експертен център за контакт (съответно 75,0% и 66,7%), но контекстът се различава. В Люксембург интересът към образци на документи (15%) и правно тълкуване (5%) е минимален, което предполага наличие на уверена вътрешна правна структура; експертният център служи по-скоро за подкрепа на лица, подаващи сигнали, и на определените служители.

В Румъния, обратно, това търсене на експертна помощ се комбинира с продължаваща нужда от

правно тълкуване (53,3%), което подсказва, че правната яснота все още се изгражда и съществува необходимост от подкрепа чрез експертни мрежи. Чехия се откроява като най-балансирана, с умерено търсене, разпределено равномерно между всички категории.

Анализът на трудността при правната оценка дали даден сигнал попада в обхвата на Директивата или националното законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали, показва, че организациите в Румъния отчитат най-високо ниво на затруднения: 33,3% намират оценката за трудна.

Гърция следва с 29,2%, а Испания и Чехия са на средно ниво, съответно 27,6% и 26,7% от организациите намират оценката за по-скоро или много трудна. Най-висока правна увереност се наблюдава в Люксембург и България, където само 10,0% и 9,4% от организациите отчитат затруднения при оценката на правния статус на сигналите. Въз основа на тези констатации следващата таблица обобщава възприеманите организационни нужди и приоритетни умения във всяка от изследваните държави:

Категория подкрепа	България	Чехия	Гърция	Люксембург	Румъния	Испания
Практически обучения за получаване/обработка на сигнали, създаване на процедури	Висока (88%)	Средна (53%)	Висока (79%)	Средна (70%)	Средна (40%)	Средна (52%)
Контактен център за експерти: юристи, психолози, фасилитатори	Средна (25%)	Средна (47%)	Висока (83%)	Висока (75%)	Висока (67%)	Средна (41%)
Достъп до експертна консултация относно критериите за квалифициране на сигнал с по-Високаа степен на риск	Средна (44%)	Средна (37%)	Висока (71%)	Ниска (20%)	Средна (47%)	Висока (59%)
Модели или образци на вътрешни политики и други документи	Ниска (16%)	Средна (33%)	Висока (71%)	Ниска (15%)	Средна (53%)	Средна (55%)
Подкрепа при разработването на процедури за разследване на сигнали и за водене на съответните записи	Средна (31%)	Средна (27%)	Висока (79%)	Ниска (20%)	Средна (40%)	Средна (35%)
Подкрепа при тълкуването на Директивата и съответното национално законодателство за транспонирането ѝ	Средна (25%)	Ниска (23%)	Висока (79%)	Ниска (5%)	Средна (53%)*	Средна (28%)
Подкрепа при изграждането и настройването на вътрешен канал за подаване на сигнали, включително техническите му аспекти	Ниска (9%)	Ниска (23%)	Висока (63%)	Ниска (5%)	Средна (33%)	Ниска (24%)



4. Заключение

Въпреки високите нива на формално спазване на законовите изисквания, системите за вътрешно подаване на сигнали в шестте изследвани държави членки на ЕС остават фрагментирани. Анализът показва, че организациите все още не разполагат с необходимата оперативна готовност, за да гарантират реална защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Макар че формалното съответствие обикновено е налице, в повечето случаи липсва ефективна, защитна и подкрепяща среда.

Това несъответствие е ясно видимо при достъпността и използваемостта на каналите за вътрешно подаване на сигнали. Въпреки че повечето организации изпълняват изискването за публикуване на информация на своя уебсайт, съществува съществена разлика между външната видимост и вътрешното прилагане: едва 17,3% от организациите включват препратки към вътрешния канал в договорите на служителите си, а близо 60% от служителите или изобщо не получават, или получават само еднократно въвеждащо обучение. Това означава, че за много служители системата е формално налична, но практически остава невидима в ежеднезната им работа.

Макар че голям сегмент от организациите (22,7%) са въвели двупосочна анонимна комуникация, която поставя акцент върху съдържанието на сигнала, значителен дял изцяло отказва да приема анонимни сигнали (26%). В допълнение, 13% от организациите обвързват започването на проверка с наличие на достатъчно доказателства, без да осигуряват възможност за двупосочна комуникация. Това създава риск основателни сигнали да бъдат забавени или отхвърлени, тъй като необходимите доказателства не могат да бъдат предоставени безопасно през защитен канал.

Данните показват също, че поне 17% от организациите не успяват последователно да потвърждават получаването на сигнали в рамките на задължителния 7-дневен срок. Неспазването на този първоначален етап е показател за липса на процедури и капацитет. Подобен пропуск води до незабавен срив в доверието и създава впечатление, че системата е неефективна, недофинансирана или безразлична към подадените сигнали.

Анализът разкрива и съществен дефицит в ангажирането на подателите на сигнали. Организациите често ги третират като пасивни източници на информация, а не като партньори. Докато 17% са склонни да преразгледат последващите мерки след тяхното прилагане, едва 11% включват подателите в обсъждането на тези мерки предварително. Същевременно се наблюдава акцент върху реакцията след настъпили вреди, а не върху превенцията: 36% разполагат с процедури за оплаквания при ответни действия, но само 20% активно наблюдават рисковете от такива действия, а едва 14,7% обучават мениджърите за тяхното предотвратяване.

В основата на много от тези слабости стоят ограниченията в ресурсите и недостатъчната професионализация. 45% от анкетиранияте посочват, че за управлението на вътрешните системи за подаване на сигнали се отделя 0,25 еквивалента на пълен работен ден или по-малко. Освен това, близо една трета от организациите (31,5%) не предлагат възможност за избор на лице от определен пол при подаване на сигнали с чувствителна информация, а 25 от 150 организации разчитат само на един канал за сигнализиране.



Инициатива за подкрепа и овладяване на лицата, подаващи сигнали



Съфинансирано от Европейския Съюз

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА КАПАЦИТЕТА

Това създава единна точка на уязвимост, при която отсъствие поради заболяване или отпуск може да доведе до незабавно неспазване на изискванията на Директивата.

Накрая, анализът разкрива ясно изразена нужда от експертна подкрепа и повишаване на капацитета. Значително мнозинство от организациите (65%) заявяват необходимост от практическо обучение, свързано с приемането и обработката на сигнали, разработването на вътрешни процедури и предотвратяването на ответни мерки.

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)





Whistleblower
Empowerment
& Support Initiative



Съфинансирано от
Европейския съюз



Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)

