

Осигуряване защита и възможност на лицата за подаване сигнали за нередности без страх от репресивни ответни действия. Роля на Комисията за защита на личните данни

(Мария Матева, член на КЗЛД)

1. Защита по Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза

До приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е разпокъсана в различните държави членки, както и непоследователна в различните области на обществени отношения. Опитът обаче показва, че недостатъчната защита на лицата, подаващи сигнали дори в една държава членка води до отрицателно въздействие върху прилагането на политиките на Съюза и в други държави членки, доколкото последиците от нарушенията на правото имат все по-често трансгранично измерение. От друга страна, в резултат на недостатъчната защита потенциалните сигналподатели се въздържат да подават сигнали поради страх от ответни действия с цел отмъщение. С приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 се цели предоставянето на балансирана и ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като се отчита тяхната ключова роля за разкриването и предотвратяването на нарушения. Въвеждат се общи минимални стандарти и се осигурява всеобхватна и съгласувана правна рамка за защита на лицата, с което да се преодолее липсата на сигнали и съответното неблагоприятно въздействие и сериозни вреди на обществения интерес.

2. Защита по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН, Закона)

Директива (ЕС) 2019/1937 е транспонирана в нашата правна система в *Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения*. Основната цел на закона е именно осигуряването на защита на лицата в публичния и в частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или на актове на Европейския съюз, станала им известна при или по повод изпълнение на трудовите или служебните им задължения или в друг работен контекст.

3. Субекти на тази защита – сигнализиращи лица, лица, свързани с тях, лицата, срещу които се подават сигнали

Условия за защита на сигнализиращите лица

Чл. 6. (1) Лице, подаващо сигнал за нарушения чрез вътрешен или външен канал по смисъла на този закон, има право на защита, при условие че:

1. е имало основателна причина да счита, че подадената информация за нарушението в сигнала е била вярна към момента на подаването и че тази информация попада в обхвата на чл. 3;

2. е подало сигнал за нарушение при условията и по реда на този закон.

Условия за защита на лицата, които публично оповестяват информация за нарушения

Чл. 7. Лице, което публично оповестява информация за нарушение, има право на защита по този закон, когато е имало основателна причина да счита, че информацията за нарушението е била вярна към момента на оповестяването ѝ и че тази информация попада в обхвата на чл. 3, и е изпълнено някое от следните условия:

1. лицето е подало сигнал при условията и по реда на този закон, но по сигнала не са били предприети съответни действия в сроковете, предвидени по раздели I и II на глава втора;

2. лицето има основания да смята, че:

а) нарушението може да представлява непосредствена или явна опасност за обществен интерес или съществува риск от щети, които не могат да бъдат отстранени;

б) в случай на външно подаване на сигнал съществува риск от ответни действия или има вероятност нарушението да не бъде ефективно разгледано поради опасност от укриване или унищожаване на доказателства, съмнение за наличие на тайно споразумение между компетентния орган и извършителя на нарушението, или за съучастие на органа в нарушението, както и поради други специфични конкретни обстоятелства по случая.

Защита по ЗЗЛПСПОИН се предоставя на сигнализиращо лице от момента на подаването на сигнала или публичното оповестяване на информация за нарушение.

Сигнализиращото лице е физическо лице, което подава сигнал или публично оповестява информация за нарушение, станало му известно в качеството му на:

1. работник, служител, държавен служител или друго лице, което полага наемен труд, независимо от характера на работата, от начина на заплащането и от източника на финансирането;

2. лице, което полага труд без трудово правоотношение и/или упражнява свободна професия и/или занаятчийска дейност;

3. доброволец или стажант;

4. съдружник, акционер, едноличен собственик на капитала, член на управителен или контролен орган на търговско дружество, член на одитния комитет на предприятието;

5. лице, което работи за физическо или юридическо лице, негови подизпълнители или доставчици;

6. кандидат за работа, участвал в конкурс или друга форма на подбор за постъпване на работа и получил в това качество информация за нарушение;

7. работник или служител, когато информацията е получена в рамките на трудово или служебно правоотношение, което е прекратено към момента на подаване на сигнала или на публичното оповестяване.

Съгласно ЗЗЛПСПОИН защита се предоставя и на всяко друго сигнализиращо лице, което подава сигнал за нарушение, станало му известно в работен контекст.

Защита по този закон се предоставя и на:

1. лица, които помагат на сигнализиращото лице в процеса на подаване на сигнал;

2. лица, които са свързани със сигнализиращото лице и които могат да бъдат подложени на репресивни ответни действия поради сигнализирането;

3. юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст.

При наличие на определени условия право на защита има и лицето, което подава сигнал за нарушение до институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз, тъй като такова подаване на сигнал се счита за подаване чрез външен канал (чл. 6, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН).

С оглед високия обществен интерес от предотвратяване на нарушения на българското законодателство и на актове на Европейския съюз се насърчава публичното оповестяване на информация за нарушения. Лицата, публично оповестяващи такава информация, освен със закрилата по ЗЗЛПСПОИН, се ползват и с установената в Конституцията на Република България закрила на свободно разпространяване на информация.

Съществен елемент от защитата е, че правата, предоставени на лицата по ЗЗЛПСПОИН, не могат да бъдат ограничавани. Всяка разпоредба в публичноправен акт или уговорка в акт от частноправен характер, с която се изключват или ограничават правата им, са недействителни.

Нещо повече, въпреки че ЗЗЛПСПОИН не допуска разглеждането на анонимни сигнали, лицата, които анонимно са подали сигнал не по реда на този закон или публично, но анонимно, са оповестили информация за нарушения, като впоследствие са били идентифицирани и са станали обект на репресивни ответни действия, имат право на защита, когато са налице условията по чл. 6, ал. 1 и чл. 7.

По отношение на лицата, срещу които се подават сигнали (т. нар. засегнати лица), също са предвидени мерки за защита, като например:

- Всеки сигнал се проверява по отношение на неговата достоверност. Не се разглеждат сигнали, които не попадат в обхвата на закона и съдържанието на които не дава основания да се приемат за правдоподобни. Сигнали, които съдържат очевидно неверни или заблуждаващи твърдения за факти, се връщат с указание към подателя за поправка на твърденията и за отговорността, която той носи за убеждаване (чл. 15, ал. 6);

- Засегнатото лице се ползва в пълна степен от правото си на защита и на справедлив процес, както и от презумпцията за невинност, включително да бъде изслушано, и от правото си на достъп до отнасящите се до него документи (чл. 39, ал. 1);

- Засегнатото лице има право на обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, когато е установено, че лицето съзнателно е подало сигнал с невярна информация или публично е оповестило невярна информация, както и когато според обстоятелствата е било длъжно да предположи, че информацията е невярна (чл. 39, ал. 2).

4. Мерки за защита

✓ **Задължение за поверителност (съгласно чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН)** – задължените субекти по чл. 12, ал. 1 и КЗЛД предприемат съответни мерки за защита на информацията, свързана с подадените сигнали за нарушения, и за защита на самоличността на сигнализиращите лица.

✓ Специализираният персонал на централния орган за външно подаване на сигнали (КЗЛД), персоналът на компетентните органи и този на задължените субекти, който получава и разглежда сигналите, несъмнено се нуждае от подходящо обучение. Служителите, разглеждащи сигнали, имат полза в по-общ план и от обучение при въвеждане в работата и продължаващо обучение на работното място относно стандартите за почтеност. КЗЛД може да изисква минимални стандарти за обучение за организациите и да се възложи на работодателите отговорността да популяризират тази политика сред служителите си. Обучението на съдиите и на практикуващите юристи може да бъде от особено значение за гарантиране на ефективното прилагане на законодателството.

✓ При осигуряването на защита по този закон се прилагат мерки в два аспекта:

- От една страна, това са мерки, които се прилагат към функционирането на самия канал на защита (независимо дали вътрешен или външен) – конфиденциалност на въведената система, специализирано обучение на лицата, разглеждащи сигналите, въвеждането на правила за функционирането на системите за подаване на сигнали, които още на етапа на проектирането и по подразбиране да предвиждат мерки за защита, наличие на административнонаказателни мерки. Съгласно правилата, приложими както за вътрешното, така и за външното подаване на сигнали, задължените субекти (по чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН) и КЗЛД и имат задължение да предприемат съответни **мерки за защита на информацията, свързана с подадените сигнали за нарушения, и за защита на самоличността на сигнализиращите лица**, като осигуряват достъп до информацията единствено на служителите, на които тези данни са необходими за изпълняване на служебните им задължения.

Предаването на данни и позоваването на обстоятелства от КЗЛД и задължените субекти не може да разкрива пряко или косвено самоличността на сигнализиращото лице, както и да създаде предположение за неговата самоличност.

Тези правила се прилагат и за защита на самоличността на засегнатите лица. Разкриването на самоличността или информацията за подадените сигнали се допуска само при изрично писмено съгласие на сигнализиращото лице.

Независимо от това самоличността на сигнализиращото лице и всяка друга информация, от която може пряко или непряко да се узнае неговата самоличност, може да бъде разкрита, само когато това е необходимо и пропорционално задължение, наложено от българското законодателство или от правото на Европейския съюз в контекста на разследвания от съответните компетентни национални органи или на съдебни производства, включително с оглед на гарантиране правото на защита на засегнатото лице. В тези случаи, преди разкриването на самоличността или на информацията за сигнала, задължените субекти или съответно КЗЛД уведомяват сигнализиращото лице за необходимостта от разкриването им. Уведомлението е писмено и се мотивира.

Сигнализиращото лице не се уведомява, когато с това се застрашава разследването или съдебното производство.

КЗЛД и служителите, които получават информация за нарушение, която включва търговски тайни, са длъжни да не използват или разкриват търговски тайни за целите, които надхвърлят необходимото за предприемане на последващи действия.

По отношение на обработването на лични данни се прилагат и изискванията на законодателството за защита на личните данни, като в съответствие с основните принципи на

това законодателство не се събират лични данни, които явно не са от значение за разглеждане на конкретния сигнал, а ако бъдат случайно събрани, се заличават.

• От друга страна, със ЗЗЛПСПОИН се въвежда **забрана за ответни действия** спрямо лицата, които са подали сигнал или публично са оповестили информация за нарушение. Забранява се всяка форма на ответни **действия** спрямо лицата, които подлежат на защита, имащи характера на репресия, както и такива, поставящи ги в неблагоприятно положение, включително отправянето на заплахи, **или опити за такива действия**. Нормата на чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН изрежда неизчерпателно списък на ответни действия, който включва:

1. временно отстраняване, уволнение или прилагане на друго основание за прекратяване на правоотношението, по което лице полага наемен труд;

2. понижаване в длъжност или забавяне на повишение в длъжност;

3. изменение на мястото или характера на работата, продължителността на работното време или намаляване на възнаграждението;

4. отказ за осигуряване на обучение за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работника или служителя;

5. отрицателна оценка на работата, включително в препоръка за работа;

6. прилагане на имуществена и/или дисциплинарна отговорност, включително налагане на дисциплинарни наказания;

7. принуда, отхвърляне, заплашване за предприемане на ответни действия или действия, изразени физически, словесно или по друг начин, които имат за цел накърняване на достойнството на лицето и създаване на враждебна професионална среда;

8. пряка или непряка дискриминация, неравностойно или неблагоприятно третиране;

9. отнемане на възможност за преминаване от срочен трудов договор на трудов договор за неопределено време, когато работникът или служителят е имал законно право да му бъде предложена постоянна работа;

10. предсрочно прекратяване на срочен трудов договор или отказ за повторно сключване, когато такова е допустимо по закон;

11. вреди, включително за репутацията на лицето, по-специално в социалните мрежи, или финансови загуби, включително загуба на бизнес и загуба на доход;

12. включване в списък, изготвен въз основа на официално или неофициално споразумение, в сектор или в отрасъл, което може да доведе до това лицето да не може да постъпи на работа или да не може да достави стока или услуга в този сектор или отрасъл (черен списък);

13. предсрочно прекратяване или разваляне на договор за доставка на стоки или услуги, когато лицето е доставчик;

14. прекратяване на лиценз или разрешение;

15. насочване на лицето към извършване на медицински преглед.

В случай на нарушение на тази забрана сигнализиращото лице има право на обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди. То може да се предяви пред съда по общия исков ред.

✓ Съгласно **чл. 36** от Закона сигнализиращото лице не носи отговорност за информацията, за която е подаден сигнала (при условие разбира се, че това придобиване не съставлява самостоятелно престъпление).

✓ **Чл. 37** от Закона въвежда презумпцията, че **вреди**, причинени на сигнализиращото лице във връзка със сигнала, се считат за причинени умишлено до доказване на противното.

✓ **Чл. 35** от Закона визира **мерките за подкрепа**, които се предоставят на лицата по чл. 5 от Закона, а именно на сигналподатели, лица, които подпомагат сигнализиращото лице, лица, свързани със сигнализиращото лице, срещу които също може да възникне опасност от репресивни действия, както и юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст. Тези мерки за подкрепа се изразяват в:

- Безплатна и достъпна информация и съвети относно процедурите за защита;
- Помощ пред всеки орган, необходим за защитата им срещу репресивни ответни действия;
- Правна помощ;
- Помощ при извънсъдебно решаване на спорове.

✓ Законът осигурява защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, включително чрез прилагането на административните мерки, предвидени в него.

5. Органи и организации, които осъществяват защита по ЗЗЛПСПОИН

Защитата по този закон на практика се осигурява от цялата държава, тъй като законът е част от правната ни система и е задължителен за изпълнение.

Конкретните органи, които Законът визира, осигуряващи защита на сигналподателите са:

➤ На първо място това е **Съда**, разбира се - когато срещу лице има образувано наказателно, гражданско или административно производство във връзка с подаден от него сигнал или публично оповестена информация, то има право да поиска прекратяване на това производство, ако е имало основателна причина да предполага, че подаването на сигнала или публичното оповестяване на информацията са били необходими за разкриване на нарушение.

➤ **Задължените субекти по чл. 12 от Закона** - задължените субекти (по чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН) предприемат съответни мерки за защита на информацията, свързана с подадените сигнали за нарушения, и за защита на самоличността на сигнализиращите лица, като осигуряват достъп до информацията единствено на служителите, на които тези данни са необходими за изпълняване на служебните им задължения.

➤ **Компетентните органи по чл. 20 от Закона -**

Компетентните органи по чл. 20, ал. 1 дават задължителни предписания за преустановяване на увреждащите действия до приключване на извършената от тях проверка (чл. 33, ал. 2). Задължителните предписания представляват принудителни административни мерки (ПАМ) по ЗАНН.

➤ **Националното бюро за правна помощ по Закона за правната помощ** – по чл. 35 ал. 1 т. 3 от Закона;

➤ **Медиатор, вписан в Единния регистър на медиаторите по Закона за медиацията** – по чл. 35 ал. 1 т. 4 от Закона;

➤ **КЗЛД;**

➤ **Омбудсмана** – КЗЛД подлежи на външен одит по отношение изпълнение на задълженията си по закона от страна на Омбудсмана – чл. 30. Освен това Омбудсмана приема и разглежда жалби срещу КЗЛД на сигналоподатели, включително и за неосигурена защита или нарушения на поверителността на информацията за тях.

6. КЗЛД – защита по вътрешен канал, защита по външния канал

КЗЛД изгражда вътрешен канал за подаване на сигнали, който се подчинява на всички законови изисквания, свързани с поверителността и защитата на самоличността на сигнализиращото лице, както и другите свързани лица, подлежащи на защита.

КЗЛД е централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата, на които такава защита се предоставя по смисъла на този закон (чл. 19).

КЗЛД създава и поддържа регистър на сигналите, който е свързан и може да получава информация от регистрите на задължените субекти (чл. 29). Това е гаранция от една страна, че сигналите, подадени до задължените субекти, ще бъдат заведени и разгледани от тях. А от друга страна гарантира и изпълнение на задължението за защита на сигналоподателите от страна на задължените субекти.

➤ В изпълнение на закона КЗЛД:

1. организира приемането на сигналите и ги насочва към компетентните органи с цел тяхната проверка и предприемане на последващи действия;

2. утвърждава формуляри за приемане на сигнали; координира и контролира дейностите по разглеждане на сигнали от страна на компетентните органи по чл. 20, както и на всички органи и организации, които получават или работят с такива сигнали;

3. дава методически указания на задължените субекти по чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, извършва обучения на техни служители, отговарящи за разглеждането на сигнали по този закон, и приема наредба за воденето на регистъра по чл. 18, ал. 4 и за препращане на вътрешните сигнали към нея;

4. поддържа регистър на сигналите, анализира и обобщава практиката по работата с тях и предава на Европейската комисия необходимите статистически данни;

5. изпълнява и другите правомощия, които са ѝ вменени по силата на ЗЗЛПСПОИН, и осигурява защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, включително чрез прилагането на административните мерки, предвидени в този закон.

➤ По силата на чл. 20 ал. 4 от Закона КЗЛД има право по всяко време да изисква информация от компетентните органи за етапа, на който се намира проверката по сигнала, както и да дава указания за начина на извършване на проверката.

➤ Чл. 21 от Закона задължава КЗЛД да публикува в интернет страницата си, в самостоятелен раздел информация, която наред с другото се отнася и до:

1. Условието, при които се предоставя правото на защита по този закон;
2. Режима за поверителност;
3. Възможностите за получаване на поверително консултиране на лицата, които обмислят да подадат сигнал;
4. Условието, при които лицето, подаващо сигнал до КЗЛД, е защитено от носене на отговорност в случай на нарушаване на поверителността съгласно чл. 31 от Закона.

➤ КЗЛД гарантира незабавна защита на лицата, публично оповестили информация за нарушения, при поискване от тяхна страна като за целта КЗЛД уведомява писмено работодателя или друго лице, срещу което е насочен сигнала, че подателят на сигнала, е поставен под защитата на закона – чл. 23 ал. 3 от Закона.

➤ КЗЛД може да предостави и следните мерки за подкрепа:

1. Безплатни и достъпни информация и съвети относно процедурите и мерките за защита във връзка с освобождаването от отговорност (чл. 36), по отношение на вредите, причинени на частноправни субекти (чл. 37), относно възможността за прекратяване на съдебно производство (чл. 38), както и за защитата на засегнатите лица (чл. 39); и
2. помощ пред всеки орган, необходима за тяхната защита срещу репресивни ответни действия, включително чрез надлежно съобщаване на факта, че имат право на защита по ЗЗЛПСПОИН.

7. Добри практики

При въвеждането на системите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, следва да се имат предвид и т.нар. **Кодекси за добри практики или Кодекси за поведение**. Същите могат да спомогнат да се установи постоянно ниво на най-добри практики в тази област. От съществена полза въпросните кодекси могат да бъдат за малките и средни предприятия, които не разполагат с достатъчен човешки, технически и финансов ресурс, за разработване на системи за докладване на нарушения. Пример за такива кодекси са:

- Наръчник за бизнеса за етиката и съответствието с цел борба с корупцията (Anti-corruption ethics and compliance handbook for business) на ОИСР, СНПООН (Служба на ООН по наркотиците и престъпността) и Световната банка (2013 г.)

<http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

- Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия (Guidelines for Multinational Enterprises) (2011 г.)

<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

- Кодексът за практики за механизмите за сигнализиране за нередности (Whistleblowing arrangements Code of practice), изготвен от Public Concern at Work в сътрудничество с Британския институт по стандартизация (2008 г.)

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

Една добре разработена етична политика, обективирана в Кодекс за добри практики или Кодекс за поведение може да предотврати страха от отмъщение на работното място, създавайки положителна работна среда и намалявайки риска от репресии. Служителите, които смятат, че техният работодател се отнася към фирмените ценности и етиката като основополагащи, е вероятно да докладват за неетично поведение или за нарушение на правилата. В този смисъл, организация, която се възприема като действаща етично от служителите, може да реализира значителни ползи и да подобри бизнес резултати си. Възприемането на етично и законосъобразно поведение може да повиши представянето на служителите, удовлетворението от работата, ангажираността на организацията, доверието и поведението, както и активната гражданска позиция.

Правна защита на подателите на сигнали

Най-често срещаната форма на защита за лицата, подаващи сигнали, е правната защита. В много страни са въведени закони за защита на подателите на сигнали от отмъщение от техните работодатели. Тези закони обикновено предоставят на лицата, подаващи сигнали за нередности, правни средства за защита, като възстановяване на работа, обратно заплащане и други форми на компенсация, ако срещу тях има отмъщение за докладването на неправомерни действия.

В Съединените щати, например, Законът за защита на подателите на сигнали от 1989 г. предоставя на федералните служители правна защита срещу отмъщение за неправомерно поведение на докладващата агенция. Законът също така създава Службата на специалния прокурор, която разследва твърдения за отмъщение срещу федерални податели на сигнали.

По същия начин Законът за разкриване на обществен интерес на Обединеното кралство от 1998 г. защитава лицата, подаващи сигнали за нередности, от отмъщение от техните работодатели. Съгласно този закон лицата, подаващи сигнали за нередности, са защитени, ако докладват за незаконни или неетични дейности, при условие че са направили разкриването им добросъвестно и че е в обществен интерес.

В допълнение към тези закони, някои държави са създали **горещи линии** за лица, подаващи сигнали за нередности, и механизми за докладване, за да улеснят хората да докладват за нередности без страх от отмъщение.

Анонимно докладване

Друга защитна мярка за подателите на сигнали е **анонимното докладване**. Това позволява на лицата, подаващи сигнали за нередности, да докладват за неправомерни действия, без да се страхуват, че ще бъдат идентифицирани от своя работодател или колеги. Анонимното докладване може да се извърши чрез различни канали, като горещи линии, имейл или онлайн системи за докладване.

Анонимното докладване обаче също има своите ограничения. Например, може да бъде трудно да се разследват твърдения за неправомерни действия, без да се знае самоличността на

подателя на сигнал. Освен това анонимните сигнали понякога могат да се използват за злонамерени цели, като отправяне на неверни обвинения или уреждане на лични сметки.

Споразумения за поверителност и неразкриване

Споразуменията за поверителност и неразкриване на информация понякога се използват от подателите на сигнали, за да се защитят от отмъщение. Тези споразумения забраняват на работодателите да разкриват самоличността на подателя на сигнал или естеството на разкриването. Те могат също така да попречат на работодателите да предприемат ответни действия срещу подателя на сигнал.

Споразуменията за поверителност и неразкриване обаче могат да бъдат трудни за прилагане, особено ако лицето, подало сигнал за нередност, бъде подложено на отмъщение. Освен това някои споразумения може да са незаконни, ако не позволяват на подателите на сигнали да докладват за незаконни или неетични дейности.