ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.7.2024 г.
COM(2024) 269 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението и прилагането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Обща информация

Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза[1] („Директивата“), е ключов инструмент на правото на Съюза. С нея се определят минималните стандарти на равнището на ЕС, целящи да гарантират висока степен на балансирана и ефективна защита за лицата, които подават сигнали с информация за нарушения на правото на ЕС в ключови области на политиката[2], когато такива нарушения могат да навредят на обществения интерес[3]. Лицата, които са придобили такава информация в контекста на свързаните с тяхната работа дейности и подават сигнали за нея („лица, сигнализиращи за нередности“), предоставят информацията на националните правоприлагащи системи и на правоприлагащите системи на ЕС. Това спомага за предотвратяване и справяне с нарушенията на правото на ЕС. Предоставянето на стабилна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу ответни действия с цел отмъщение е от съществено значение за насърчаване на подаването на сигнали и укрепването на ефективността на правото на ЕС. Предоставянето на такава защита на лицата, сигнализиращи за нередности, е от ключово значение и за защитата на тяхната свобода на изразяване, залегнала в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Съгласно Директивата от държавите членки се изисква да гарантират, че: i) лицата, сигнализиращи за нередности, разполагат с ефективни канали за поверително подаване на сигнали за нарушения на правилата на ЕС, както вътрешно (в рамките на организацията), така и външно (до компетентния орган), ii) сигналите на лицата, сигнализиращи за нередности, се разследват надлежно и организациите и компетентните органи предприемат действия по тях; и че iii) лицата, сигнализиращи за нередности, са защитени от ответни действия с цел отмъщение.

1.2. Цел и обхват на доклада

Съгласно член 26, параграф 1 от Директивата държавите членки трябваше да транспонират Директивата в националния си правен ред до 17 декември 2021 г. С член 27, параграф 1 от Директивата Комисията се задължава да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно нейното изпълнение и прилагане.

Като цяло имаше значително забавяне при транспонирането на Директивата в държавите членки (вж. по-долу). Като се има предвид краткият период на прилагане на Директивата и липсата на значима съответна информация към момента на публикуване на настоящия доклад, той не обхваща прилагането на Директивата.

---

[1] ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17.

[2] Те включват например нарушения на правилата за обществените поръчки, финансови услуги, борба с изпирането на пари, безопасност на транспорта и опазване на околната среда, нарушения на правилата за обществено здраве, защита на потребителите, защита на данните и нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза или свързани с вътрешния пазар.

[3] Вж. решение от 25 април 2024 г. по дело C-147/23, Комисия/Полша, ECLI:EU:C:2024:346, т. 73.

Настоящият доклад се основава на националните мерки за транспониране на Директивата, за които държавите членки уведомиха Комисията, и на външно проучване, възложено от генерална дирекция „Правосъдие и потребители“. В него се оценяват мерките, за които са уведомили държавите членки, които са заявили пълно транспониране до 17 декември 2023 г.

В доклада се оценява съответствието на националните мерки с Директивата, т.е. дали разпоредбите на Директивата са транспонирани изцяло и правилно, и се подчертават основните установени недостатъци. Той е съсредоточен върху основните разпоредби на Директивата, групирани в следните раздели: материален и персонален обхват; условия за защита; канали и процедури за подаване на сигнали; и мерки за осигуряване на защита и подкрепа.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО

До срока за транспониране на Директивата (17 декември 2021 г.) само 3 държави членки бяха приели и уведомили за мерки за цялостно транспониране[4]. През 2022 г.[5] 8 държави членки уведомиха за пълно транспониране, а през 2023 г.[6] — 13 държави членки.

С цел да гарантира изпълнението на задължението за транспониране на Директивата, през януари 2022 г. Комисията откри производство за установяване на нарушение срещу 24 държави членки за това, че не са транспонирали и не са съобщили за мерките за транспониране в тяхната цялост[7]. През март 2023 г. Комисията предяви иск срещу 6 държави членки[8] пред Съда на Европейския съюз („Съда“) за това, че не са транспонирали Директивата и не са уведомили за мерките за транспониране, като поиска от Съда да наложи финансови санкции[9]. Съдът вече се е произнесъл по едно от тези дела[10]. Към датата на публикуване на настоящия доклад, в допълнение към 5-те висящи дела пред Съда, за 6 държави членки са в ход производства за установяване на нарушение[11].

По-конкретно във връзка със задължението на правните субекти от частния сектор с персонал от 50 до 249 работници да създадат вътрешни канали за подаване на сигнали, в Директивата се предвижда втори срок за транспониране, който изтече на 17 декември 2023 г. През януари 2024 г. Комисията изпрати официални уведомителни

[4] Малта, Португалия, Швеция.
[5] Дания, Ирландия, Кипър, Латвия, Литва, Румъния, Франция, Хърватия.
[6] Австрия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Чехия.
[7] Всички държави членки с изключение на Малта, Португалия и Швеция.
[8] Германия, Естония, Люксембург, Полша, Унгария и Чехия.
[9] В съответствие с член 258 и член 260, параграф 3 от ДФЕС.
[10] Решение по дело C-147/23, цитирано по-горе.
[11] Австрия, Белгия, Гърция, Литва, Нидерландия и Словакия.

писма до двете държави членки[12], които не са транспонирали това задължение в рамките на този срок.

3. ОЦЕНКА НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

3.1 Материален и персонален обхват

3.1.1 Материален обхват

В член 5, точки 1 и 2 се определят видовете „нарушения“, за които могат да бъдат подавани сигнали. В **член 2** се определя материалният обхват на Директивата. В **член 3** се определя връзката на Директивата със i) специфичните правила за подаване на сигнали на нарушения, предвидени в други актове на ЕС, и ii) разпоредбите на ЕС или националните разпоредби относно защитата на специфични видове информация и относно наказателното производство. В тези разпоредби се определя предметът на подаваните сигнали и публичните оповестявания, обхванати от Директивата. Правилното им транспониране е от ключово значение, за да се гарантира, че Директивата успешно постига целта си за укрепване на прилагането на правото на ЕС в ключови области на политиката.

Няколко държави членки са транспонирали ограничително определението за нарушения съгласно **член 5, точка 1**, по-специално като са пропуснали нарушенията, които противоречат на предмета или на целта на правилата, попадащи в материалния обхват (т.е. случаите на злоупотреба със закона). Това изключва подаването на сигнали за такива случаи, по-специално в областта на корпоративното данъчно законодателство. Освен това няколко държави членки не са транспонирали ключови елементи от определението за „информация за нарушения“ по **член 5, точка 2**, като например „основателни подозрения “, нарушения, които е „много вероятно да бъдат извършени“ или „опити за прикриване“ на нарушения, като по този начин се стеснява обхватът на информацията, за която може да бъде подаден сигнал.

Съществуват различия между държавите членки в правната техника, използвана за транспониране на областите на политиката, определени в: i) **член 2** и ii) в изброените в **приложението** към Директивата актове на ЕС. Повечето държави членки са отразили областите по член 2 в законите за транспониране, включително посочените в приложението актове, или чрез изрично възпроизвеждане на актовете, или чрез препращане към приложението. Няколко държави членки обаче не са включили в материалния обхват добавените към приложението актове, включително правните актове, приети след влизането в сила на Директивата[13].

---

[12] Естония и Полша.

[13] След влизането в сила на Директивата в приложението към нея бяха добавени четири акта: Регламент (ЕС) 2020/1503 относно европейските доставчици на услуги за колективно финансиране; Регламент (ЕС) 2022/1925 относно Акта за цифровите пазари и Регламент (ЕС) 2023/1114 относно пазарите на криптоактиви; Регламент (ЕС) 2024/573 за флуорсъдържащите парникови газове, за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 517/2014.

Някои държави членки са транспонирали неправилно материалния обхват, тъй като в техните закони не се изброяват областите на правото, определени в член 2, а само се съдържат препратки към Директивата като цяло, което не осигурява достатъчна правна сигурност. В една държава членка материалният обхват включва сигнали за нарушения в областите от Директивата, при условие че са направени за защита на обществения интерес.

Приблизително половината от държавите членки са транспонирали неправилно член 2 във връзка с определението за нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, както е посочено в член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“), или за нарушения, свързани с вътрешния пазар, както е посочено в член 26, параграф 2 от ДФЕС, тъй като не са включили ясно позоваване на правилата на ЕС, приложими в тези области.

Голяма част от държавите членки разшириха обхвата на своите закони за транспониране, за да включат области или актове, които не са обхванати от Директивата [14]. Няколко държави членки включиха в материалния обхват всички нарушения на правото на ЕС. Няколко разшириха обхвата, за да се обхванат нарушения на национални правила, които не прилагат правото на ЕС, но се отнасят до изброените в Директивата области. Приблизително половината от държавите членки разшириха обхвата, за да се обхванат допълнителни специфични области на националното законодателство, като например свързани с корупция престъпления или (тежки) наказателни и/или административни нарушения. Няколко държави членки разшириха обхвата на своите закони за транспониране, за да включат специфични области като трудовото право или здравословните и безопасни условия на труд. Няколко държави членки включиха всички (сериозни) нарушения на националното законодателство, които могат да навредят на обществения интерес.

Съгласно **член 3, параграф 2** Директивата не трябва да засяга отговорността на държавите членки да гарантират националната сигурност, нито техните правомощия да защитават основните си интереси в областта на сигурността. Комисията подчертава, че държавите членки следва да намерят подходящ баланс между: i) целта на Директивата, т.е. ефективното прилагане на правилата, попадащи в нейния обхват (включително правилата, уреждащи смесените договори за обществени поръчки, включващи аспекти, свързани с отбраната или сигурността) и ii) защитата на националната сигурност. Комисията също така подчертава, че съгласно **член 3, параграф 3, буква а)** от държавите членки се изисква да намерят подходящ баланс между: i) целта на Директивата и ii) защитата на класифицираната информация от неразрешен достъп.

[14] Комисията непрекъснато насърчава държавите членки да разгледат възможността, когато транспонират Директивата, да разширят нейния обхват на приложение, за да се обхванат други области, както и в по-общ план да създадат всеобхватна и съгласувана рамка на национално равнище. Вж. съобщение на Комисията „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС“ от 23.4.2018 г., COM(2018) 214 final.

В около половината от държавите членки бяха установени несъответствия. Някои държави членки напълно изключват от обхвата на законите за транспониране информация, свързана с националната сигурност и/или класифицирана информация, дори когато тази информация се отнася до областите на политиката, обхванати от Директивата. В няколко случая не е ясно дали разпоредбите за транспониране обхващат подаването на сигнали за нарушения на правилата за обществените поръчки относно аспектите, свързани с отбраната или сигурността, попадащи в обхвата на съответното законодателство на ЕС. Няколко държави членки се позовават на член 3, параграф 2, за да изключат от обхвата на законите за транспониране цели категории лица, като например персонала в областта на отбраната, военнослужещите или служителите на разузнавателните служби.

Освобождаването от защита във връзка със сигнали, обхванати от привилегията на правната и медицинската професия и от поверителността на съдебните разисквания (**член 3, параграф 3, букви б) и в)**), е неправилно транспонирано в повечето държави членки. В някои от тези държави членки обхватът на освобождаването от привилегията на правната професия е неоправдано разширен извън защитата на поверителността на комуникацията между адвокати и техните клиенти. Други закони за транспониране: i) освобождават сигнали, обхванати като цяло от задължение за професионална тайна, или ii) разширяват обхвата на освобождаването във връзка с поверителността на съдебните разисквания, за да се обхванат всички дейности на съдиите или по-общо съдебните производства.

3.1.2 Персонален обхват

Целта на **член 4** е да се гарантира, че се предоставя защита на най-широк кръг от лица, които имат привилегирован достъп до информация за нарушения, по силата на свързаните с тяхната работа дейности, и които може да са подложени на ответни действия с цел отмъщение, в случай че подадат сигнал за такава информация.

В **член 4, параграф 1** се съдържа примерен списък на категориите лица, които попадат в обхвата на Директивата. Няколко държави членки са предоставили изчерпателен списък, докато други държави членки не са успели да транспонират някои от изброените в член 4, параграф 1 категории, като например „платени и неплатени стажанти“, „доброволци“, „изпълнители“ или „доставчици“. Повечето държави членки са транспонирали понятията „работници“ и „самостоятелно заети лица“ без препратки съответно към член 45, параграф 1 и член 49 от ДФЕС, ограничавайки по този начин понятията до тяхното определение в националното законодателство и нарушавайки еднаквото прилагане в държавите членки на тези самостоятелни понятия от правото на ЕС.

С **член 4, параграф 4** се осигурява по целесъобразност и защита от ответни действия с цел отмъщение на други лица, различни от сигнализиращите лица, като помощници и трети лица, свързани със сигнализиращите лица, които също биха могли да понесат ответни действия с цел отмъщение в контекста на работата, включително роднини и колеги. В някои държави членки тази разпоредба е транспонирана ограничително, като не се обхващат надлежно помощниците или трети лица.

3.2. Условия за защита

В **членове 6, 7, 10 и 15** се определят условията за защита срещу ответни действия с цел отмъщение за лица, които подават сигнал или публично оповестяване.

В **член 6, параграф 1** се определят условията, при които сигнализиращите лица отговарят на условията за защита, включително че имат разумни основания да смятат, че към момента на подаване на сигнала информацията е била вярна. Това означава, че сигнализиращите лица не губят защита, ако са подали невярна информация поради неволна грешка, и че мотивите им са без значение. Член 6, параграф 1 е транспониран неправилно от няколко държави членки, в чиито закони изглежда се вземат предвид мотивите на лицата за целите на защитата.

В **член 7, параграфи 1 и 2** се определя принципът, че сигнализиращите лица са свободни да избират дали да подадат сигнала първо вътрешно или пряко да подадат сигнала външно. В **член 6, параграф 4** се предвижда, че лицата, които подават сигнали пред съответните институции и органи на ЕС, отговарят на изискванията за закрила при същите условия както лицата, които са подали сигнал външно. Няколко държави членки неправилно налагат задължение първо за вътрешно докладване или допускат пряко външно докладване само при определени обстоятелства. Някои държави членки не са предвидили изрично защитата на лицата, подаващи сигнали пред институциите на ЕС.

В **член 15** от Директивата се определят условията за защита на публичното оповестяване.

По-конкретно в **член 15, параграф 1, буква б)** се определят условията за извършване на пряко публично оповестяване, т.е. без първо да е извършено вътрешно и външно подаване на сигнал или поне външно. Изисква се лицата да имат разумни основания да смятат, че: i) нарушението може да представлява непосредствена или явна опасност за обществения интерес или ii) в случай на външно подаване на сигнал — съществува риск от ответни действия с цел отмъщение, или има малка вероятност нарушението да бъде ефективно разгледано поради конкретните обстоятелства по случая. В него също така се изброяват конкретни обстоятелства, съставляващи случаи, попадащи в точка i) или ii), като обстоятелства, при които има риск от необратими вреди или ако доказателствата може да бъдат укрити или унищожени.

Няколко държави членки не са транспонирали съществените обстоятелства, посочени в член 15, параграф 1, буква б). Няколко са определили неточно ситуацията на опасност за обществения интерес или риск от ответни действия с цел отмъщение.

3.3. Канали и процедури за подаване на сигнали

3.3.1. Канали и процедури за вътрешно подаване на сигнали

В **член 8** от Директивата се определят правните субекти в частния и публичния сектор, от които се изисква да създадат канали и процедури за вътрешно подаване на сигнали.

В него също така се определят условията, при които такива канали могат да бъдат споделяни или управлявани външно от трета страна.

Съгласно **член 8, параграф 3** от всички правни субекти в частния сектор с 50 или повече работници се изисква да създадат вътрешни канали. С **член 8, параграф 6** на частни правни субекти с 50—249 служители се предоставя възможност да споделят ресурси за получаване на сигнали и провеждане на разследвания, с цел облекчаване на тежестта за тези субекти. Няколко държави членки неправилно са разширили обхвата на гъвкавостта, предоставена по член 8, параграф 6, за да включат и по-големи субекти. По-конкретно те са предоставили възможност на корпоративните групи да създават канали за подаване на сигнали само на равнището на групата, като по този начин освобождават всички субекти, принадлежащи към една и съща група, от задължението да създадат свой собствен вътрешен канал. Това е в противоречие с целта на Директивата за осигуряване на достъпност и близост до каналите за потенциални лица, сигнализиращи за нередности.

В **член 9** се определят изискванията, които се прилагат по отношение на процедурите за вътрешно подаване на сигнали. Различни елементи от тази разпоредба, като например задължението за предприемане на надлежни последващи действия по сигнали или графиците за потвърждение на получаването или за личните срещи, не са транспонирани правилно в повечето държави членки.

3.3.2. Външни канали и процедури

В **член 11** се определят задълженията за създаване на канали за външно подаване на сигнали и за предприемане на последващи действия във връзка със сигналите.

Някои от тези задължения са транспонирани неправилно. Една държава членка изключва последващите действия във връзка със сигнали за нарушения, извършени преди повече от 2 години — ограничение във времето, което нарушава ефективността на Директивата по отношение на укрепване на прилагането на правото на ЕС. Няколко държави членки не предоставят необходимата правна сигурност относно това кои са определените компетентни органи.

В **член 11, параграф 6** се определят конкретни задължения за органите, които получават сигнали и не са компетентни да ги разглеждат. Около половината от държавите членки не са транспонирали този член правилно. Такъв е например случаят, когато те налагат тези задължения само на определени органи; когато пропускат задължението да предават сигналите на компетентните органи в разумен срок по сигурен начин; или пропускат задължението за своевременно информиране на сигнализиращото лице.

3.3.3. Разглеждане на анонимни сигнали

Съгласно член 6, параграф 2 Директивата не засяга правомощието на държавите членки да решават дали да задължат правните субекти в частния или публичния сектор и компетентните органи да приемат анонимно подадени сигнали и да предприемат

последващи действия във връзка с тях. Комисията подчертава, че ако държавите членки действително наложат такова задължение за приемане на анонимни сигнали, тези сигнали трябва да се разглеждат като всички други сигнали по отношение на процедурните права на сигнализиращите лица, както и по отношение на задълженията на субектите и на органите за предприемане на последващи действия във връзка с тези сигнали.

Около половината от законите за транспониране уреждат анонимните сигнали, като повечето от тях налагат на компетентните органи или в по-широк смисъл на всички правни субекти, експлоатиращи канали за подаване на сигнали, задължение за приемане на анонимни сигнали и за предприемане на последващи действия във връзка с тези сигнали. В някои от тях обаче се предвиждат дерогации от изискванията на Директивата, например за потвърждение на получаването и обратна връзка или за последващи действия. Една държава членка предвижда напълно различна процедура за разглеждане на анонимни сигнали и за предприемане на последващи действия във връзка с тях.

3.3.4. Задължение за поверителност

В **член 16** се определят изискванията за поверителност, приложими както по отношение на външното, така и по отношение на вътрешното подаване на сигнали с цел защита на самоличността на сигнализиращите лица. Аналогично, съгласно **член 5, точка 8** се изисква всяка помощ, предоставена от помощниците, да е поверителна.

С **член 16, параграф 1** от държавите членки се изисква да гарантират, че самоличността на сигнализиращото лице не се разкрива на никого освен на служителите, упълномощени да получават и да предприемат последващи действия по сигнала, без изричното съгласие на това лице. В **член 16, параграф 2** се определят условията за дерогациите от задължението за поверителност. Няколко държави членки са транспонирали неправилно тази дерогация, например като са пропуснали позоваването на контекста на разследванията или съдебните производства. Няколко държави членки не са транспонирали правилно гаранциите, на които подлежи използването на тази дерогация съгласно **член 16, параграф 3,** например че сигнализиращото лице е информирано *преди* разкриването на неговата самоличност или че компетентният орган му изпраща обяснение, в което обяснява причините за разкриването.

Въз основа на **член 5, параграф 8** няколко държави членки са транспонирали понятието „помощници“, като са пропуснали изискването за поверителност. Това засяга поверителността на самоличността както на сигнализиращите, така и на засегнатите лица. Това засяга и ролята на помощниците в процеса на подаване на сигнали, тъй като те могат да бъдат приравнени на получателите на публични оповестявания.

3.4. Мерки за осигуряване на защита и подкрепа

С **членове 19—23** се определят мерките за защита и подкрепа за лицата, посочени в член 4, и за лицата, засегнати от подаването на сигнали или публични оповестявания.

3.4.1. Забрана за ответни действия с цел отмъщение

Съгласно **член 19** от държавите членки се изисква да забранят всяка форма на ответни действия с цел отмъщение, включително заплахи за ответни действия с цел отмъщение и опити за такива, и да предоставят неизчерпателен, но задължителен списък на забранените ответни действия с цел отмъщение.

Няколко държави членки са пропуснали забраната за заплахи за ответни действия с цел отмъщение и опити за такива. Няколко държави членки са транспонирали член 19 чрез обща забрана за ответни действия с цел отмъщение, без да възпроизвеждат изложения в посочения член списък. Приблизително половината от държавите членки, които са включили примерен списък със забранени видове поведение, са пропуснали или са транспонирали неправилно определени форми на ответни действия с цел отмъщение, изброени в посочения член.

3.4.2. Мерки за подкрепа

Съгласно **член 20** от държавите членки се изисква да осигурят достъп до мерки за подкрепа, по-специално: i) безплатна изчерпателна, независима информация и съвети; ii) ефективна помощ от компетентните органи и iii) правна помощ.

Някои държави членки не осигуряват достъп до индивидуални съвети, а само изискват информацията да бъде достъпна на уебсайт. Няколко закона за транспониране не гарантират предоставянето на ефективна помощ от компетентните органи. Няколко държави членки не включват препратки към приложимото законодателство относно правната помощ, като по този начин създават правна несигурност.

С **член 20, параграф 2** на държавите членки се предоставя възможността да предоставят финансова помощ и други мерки за подкрепа като част от съдебни производства. Няколко държави членки са предоставили финансова подкрепа при определени условия, например в случай на сериозно влошаване на финансовото състояние на сигнализиращото лице, докато в някои държави членки се предвижда и психосоциална подкрепа.

3.4.3. Защита срещу ответни действия с цел отмъщение и коригиращи мерки

В **член 21** се определят мерките за защита срещу ответни действия с цел отмъщение, включително освобождаването от отговорност и обръщането на доказателствената тежест, както и коригиращи мерки, включително временни мерки и обезщетение. С **член 23, параграф 2** се предвиждат мерки за предоставяне на обезщетение за вреди, понесени от засегнатите лица.

Съгласно **член 21, параграф 2** при определени условия сигнализиращите лица се освобождават от отговорност за нарушения на ограниченията за оповестяване на информация, като клаузи за лоялност или споразумения за неоповестяване на информация. Тази разпоредба е транспонирана неправилно в няколко държави членки, които предвиждат допълнителни условия, например като изискват сигнализиращото лице да е действало добросъвестно или не прилагат освобождаването от отговорност по

отношение на подадени сигнали в някои области на правото или по отношение на публичните оповестявания.

В **член 21, параграф 7,** първа алинея се определя освобождаване от каквато и да е отговорност в съдебни производства за, наред с другото, клевета, нарушаване на правилата за защита на данните, разкриване на търговски тайни или искания за обезщетение. Повечето държави членки са ограничили обхвата на това изключение, като например са изключили i) помощници или трети лица, свързани със сигнализиращото лице, ii) определени видове съдебни производства или iii) публични оповестявания. В член 21, параграф 7, втора алинея се уточняват условията за освобождаване от отговорност, ако информацията за нарушения, за които са подадени сигнали или са публично оповестени, включва търговски тайни. Няколко държави членки са транспонирали неправилно изискването, че разкриването на търговски тайни трябва да се счита за законно съгласно приложимото право на ЕС, когато лицето, което е подало сигнал или публично е разкрило тази информация, отговаря на условията на Директивата.

С **член 21, параграф 3** се предвижда освобождаване от отговорност за действия, извършени във връзка с придобиването или достъпа до информация, за която е подаден сигнал или е публично оповестена, освен ако те не съставляват сами по себе си престъпления, т.е. не са свързани с подаване на сигнали или публично оповестяване или не са необходими за разкриване на нарушение. Приблизително половината от държавите членки са транспонирали неправилно тази разпоредба, като в повечето случаи са пропуснали изискването, свързано с понятието „само по себе си“, като по този начин са лишили освобождаването от неговата ефективност.

С **член 21, параграф 5** се определя обръщане на доказателствената тежест в производства, свързани с ответни действия с цел отмъщение срещу сигнализиращото лице, т.е. тежестта за доказване на липсата на каквато и да е връзка на мярката с подаването на сигнала се възлага на лицето, което е предприело неблагоприятната мярка. Няколко държави членки са транспонирали неправилно тази разпоредба, например като от сигнализиращото лице се изисква да докаже законността на подаването на сигнала или да установи *prima facie*, че определена мярка е предприета като ответни действия с цел отмъщение за сигнала. В една държава членка обръщането на доказателствената тежест се прилага само за срок от 2 години.

Съгласно **член 21, параграфи 6 и 8**, лицата, които са подложени на ответни действия с цел отмъщение, трябва да имат достъп до коригиращи мерки, включително временни мерки, и на мерки за обезщетение за понесена вреда. Няколко национални законодателства не са транспонирали по подходящ начин разпоредбите относно временните мерки и обезщетението. По-специално в тези законодателства не са предвидени временни мерки или те създават правна несигурност, тъй като не включват препратка към приложимите общи разпоредби. Освен това в няколко случая обезщетението е ограничено до парични обезщетения, докато някои законодателства не гарантират, че коригиращите мерки са достъпни за всички лица, имащи право на защита.

С **член 23, параграф 2** от държавите членки се изисква да предвидят мерки за обезщетяване на вреди, понесени от засегнатите лица, когато сигнализиращите лица съзнателно са подали сигнал или публично са оповестили невярна информация. Приблизително половината от държавите членки не са транспонирали правилно тази разпоредба, например като не са включили подходящи препратки към приложимите закони.

3.4.4. Санкции

Съгласно **член 23, параграфи 1 и 2** от държавите членки се изисква да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции спрямо лица, които възпрепятстват или опитват да възпрепятстват подаването на сигнал; предприемат ответни мерки с цел отмъщение или инициират образуването на злонамерени производства срещу лица, които имат право на защита; нарушават задължението за запазване на поверителността на данните за самоличността на сигнализиращите лица и за лица, които съзнателно подават или оповестяват публично невярна информация.

Няколко държави членки: i) определят санкционираното поведение в неясни термини, например чрез санкциониране на нарушения или злоупотреби с националното законодателство за транспониране като цяло; или ii) въвеждат санкции, които изглеждат твърде ниски, за да се считат за възпиращи. Няколко държави членки не са транспонирали правилно санкциите за „опити“ за възпрепятстване на подаването на сигнал или са определили понятието „възпрепятстване“ посредством изчерпателен списък, стеснявайки по този начин обхвата на понятието. Санкциите за ответни действия с цел отмъщение като цяло са транспонирани правилно, с няколко проблема при спазването, причинени от: i) липса на правна сигурност по отношение на това какво представлява подлежащо на санкциониране поведение, ii) неефективно ниски глоби или iii) налагане на санкции за ответни действия с цел отмъщение само срещу сигнализиращи лица, а не срещу други категории, посочени в член 4 (като помощници). Няколко държави членки не са успели да транспонират правилно санкциите за злонамерени производства, като не са предвидили конкретно наказание или като не са включили препратка към друго приложимо законодателство. В някои случаи неправилно са транспонирани санкциите за нарушаване на поверителността, например поради липса на подходящи препратки към приложимото законодателство.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приемането на Директивата имаше за цел да подобри прилагането на правото на ЕС чрез улесняване на подаването на сигнали за нарушения и чрез осигуряване на стабилна защита на сигнализиращите лица. Директивата осигурява добавена стойност чрез определяне на ясни общи стандарти, с които се преодолява предишната ситуация на разпокъсана и непоследователна защита в ЕС и в различните области на политиката.

От ключово значение за тази цел е осигуряването на правна сигурност. Хората трябва да могат напълно да разбират обхвата на своите права и условията за защита. Те трябва да могат да вземат информирани решения за това дали и как да подадат сигнал, или да

направят публично оповестяване, без да рискуват да „пропаднат в цепнатините“ поради неяснотата или двусмислеността на приложимите правила.

Всички държави членки са транспонирали основните разпоредби на Директивата, например относно условията за защита, относно изискванията за създаването и функционирането на канали за вътрешно и за външно подаване на сигнали, относно забраната за ответни действия с цел отмъщение и мерките за осигуряване на защита и за подкрепа на сигнализиращите лица. Голяма част от държавите членки са разширили обхвата на режима за защита на Директивата с цел в него да попадат други области на националното законодателство. Няколко държави членки са предвидили допълнителни мерки за подкрепа, като например финансова и психологическа помощ за сигнализиращите лица.

Макар че Комисията признава положените досега усилия от държавите членки, тя изразява съжаление за много късното транспониране на Директивата като цяло. Както се признава от Съда, неприемането на необходимите за гарантиране на пълното и точно транспониране на настоящата директива разпоредби е особено сериозно предвид нейното значение за защитата на обществения интерес[15]. Комисията подчертава, че липсата на поверителни канали за подаване на сигнали и на подходяща защита оказва възпиращ ефект върху потенциалните сигнализиращи за нередности лица, като отрицателните въздействия далеч надхвърлят самата Директива. Това нарушава както ефективното прилагане на всички правни актове на ЕС, попадащи в нейния материален обхват, така и свободата на изразяване.

Освен това настоящият доклад показва, че транспонирането на Директивата трябва да се подобри в някои ключови области, като например материалния обхват, условията за защита и мерките за защита срещу ответни действия с цел отмъщение, по-специално освобождаването от отговорност и санкциите.

Комисията ще продължи да оценява спазването на Директивата от страна на държавите членки и ще предприеме подходящи мерки, за да осигури нейното пълно и правилно транспониране в целия ЕС, включително чрез образуване на производства за установяване на нарушение, когато това е необходимо.

След достатъчен период на прилагане и не по-късно от 2026 г. Комисията ще представи на Европейския парламент и на Съвета посочения в член 27, параграф 3 доклад, в който се оценява функционирането на Директивата и се отчита необходимостта от допълнителни мерки, включително изменения с оглед на разширяването на обхвата ѝ към други актове или области на ЕС.

[15] Вж. решение по дело C-147/23, цитирано по-горе, т. 73 и 97.