



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ДОКЛАД ОТ ИЗВЪРШЕН ВЪНШЕН ОДИТ НА
ЦЕНТРАЛНИЯ ОРГАН ЗА ВЪНШНО
ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ В РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ**

СЪДЪРЖАНИЕ

АБРЕВИАТУРИ, СЪКРАЩЕНИЯ и ПОЯСНЕНИЯ	4
РЕЗЮМЕ	6
ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ	8
I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	10
А. Брой и статус на получените сигнали януари – септември 2024	11
В. Тематичен обхват на получените сигналите януари – септември 2024	11
II. КАПАЦИТЕТ	13
III. ПРИЕМАНЕ НА СИГНАЛИ - преглед на процедурите и методите за приемане на сигнали чрез Канал за външно подаване на сигнали	14
IV. ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОВЕРКА НА СИГНАЛИТЕ: преглед на процедурите и движението на сигналите; проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/, проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване; извършване на самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН	17
А. Преглед на процедурите и движението на сигналите	17
В. Проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/	18
1. Преглед на правилата за КВПС	18
2. Влияние на мерките за сигурност върху проверката за РДДП	18
3. Приложение на правилата за проверка на РДДП от КВПС:	19
4. Коментари на одитния екип	22
С. Проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване	25
1. Срок за препращане на сигнали към КО	25
2. Констатации от проверени сигнали, касаещи проверката на РДДП и препращане към КО	27
D. Самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН	28
V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: Оценка на ефективността на сътрудничеството и взаимодействието между Комисията и другите компетентни органи и организации по чл.20 от ЗЗЛПСПОИН	30
1. Срокове	31
2. Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки	32
3. Препращане между КЗЛД и КО, както и между КО	32
4. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН:	33
5. Липса на заключение в доклади на КО	34
6. Обществени поръчки	35
7. Препращане по чл. 23, ал.1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН към ЕС	36
VI. РЕГИСТЪР НА СИГНАЛИТЕ И ЗАЩИТА НА ПОВЕРИТЕЛНОСТТА И САМОЛИЧНОСТТА НА ЗАСЕГНАТИТЕ ЛИЦА: Преглед на мерките и процедурите, предприети за защита на личните данни на лицата, подаващи сигнали и засегнатите лица	36

VII. МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА И ЗАЩИТА НА СИГНАЛИЗИРАЩИТЕ ЛИЦА	39
A. Мерки за подкрепа на сигнализиращите лица	39
B. Защита на сигнализиращите лица	41
C. Забрана за предприемане на ответни действия с цел отмъщение	43
D. Коригиращи мерки	44
1. Законодателна рамка	44
2. Практика на КВПС и ИА ГИТ	45
3. Анализ на коригиращите мерки спрямо българската правна доктрина	47
VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТ ОДИТА	50
IX. ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД	52
X: ПРОБЛЕМИ С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗЗЛПСПОИН	566
A. ПРАВНА ПОМОЩ	566
B. ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС В КОНТЕКСТА НА ТРУДОВОТО ПРАВО	566
C. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ	566
1. Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО	577
2. Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки	577
3. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН	577
D. КОРИГИРАЩИ МЕРКИ	588
ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НС	588
ПРЕПОРЪКИ КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РБ	599
ПРЕПОРЪКИ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ И МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО	599

АБРЕВИАТУРИ, СЪКРАЩЕНИЯ и ПОЯСНЕНИЯ

АДФИ – Агенция за държавна финансова инспекция

АУАН – акт за установяване на административно нарушение

АЯЛ - Агенция за ядрено регулиране

БНБ - Българска народна банка

Булстат – регистър „Булстат“

ДАНС - Държавната агенция „Национална сигурност“

Директивата - Директива (ЕС) 2019/1937

ДНСК - Дирекция национален строителен контрол

ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз

Държави-членки - Държави-членки на Европейския съюз

Държави-членки – Държави-членки на Европейския съюз

ЕК - Европейска комисия

ЕС - Европейски съюз

ЕСПЧ – Европейски съд за правата на човека (в Страсбург)

ЗЗК – Закон за защита на конкуренцията

ЗЗЛПСПОИН - Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

ИА ГИТ – Изпълнителна агенция – Главна инспекция по труда

КВПС - Канал за външно подаване на сигнали към КЗЛД

КЕП - квалифицирани електронни подписи

КЗК - Комисия за защита на конкуренцията

КЗЛД - Комисия за защита на личните данни / Комисията

КЗП - Комисия за защита на потребителите

КО - компетентните органи, съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

КПХУ - Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания

КФН - Комисия за финансов надзор

МВР – АФКОС - Министерство на вътрешните работи, Дирекция "Защита на финансовите интереси на Европейския съюз"

МЗ - Министерство на здравеопазването

МОСВ - Министерство на околната среда и водите

МРРБ - Министерство на регионалното развитие и благоустройството

МТС - Министерство на транспорта и съобщенията

НАП - Национална агенция за приходите

НБПП - Национално бюро за правна помощ

НОИ – Национален осигурителен институт

НПО – неправителствена организация

Общите въпроси – общи въпроси, касаещи целия обхват на одитната проверка, представени в деня на започване на одитната проверка

ПДКЗЛДНА - Правилникът за дейността на Комисията и на нейната администрация (обнародван в ДВ, бр. 60 от 30 юли 2019 г., с последно изменение и допълнение, ДВ, бр. 38 от 28 април 2023 г.)

Правила за взаимодействие (проект) - (проект на) Правила за взаимодействието на Комисия за защита на личните данни с компетентните органи, съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН (оттук нататък, Правила за мерки за подкрепа и мерки за защита).

„Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН“, както и „Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗЗЛПСПОИН“ (оттук нататък, Правила за мерки за подкрепа и мерки за защита)

Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и/или Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. - Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КЗЛД по канал за външно подаване на сигнали (КВПС) и последващите действия по тях, съгласно ЗЗЛПСПОИН, от 09.07.2024 г., изменени на 17.09.2024 г. с Решение на КЗЛД, по Протокол № 26 WB от 17.09.2024 г.

РДДП - проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност на сигнала

СОРС – служител, отговарящ за разглеждане на сигнали в КВПС

Становище на КЗЛД от 22.11.2024 г. - Становище на КЗЛД до Министъра на Правосъдието относно проект на Решение на МС за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН от 22.11.2024 г.

Търговския регистър - Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел към Агенция по вписванията

УИН - Уникален идентификационен номер

УНСС - Университет за национално и световно стопанство

УРАПО - дирекция „Управление на ресурсите и административно-правно обслужване“ в Комисията за защита на личните данни

ХОПЕС - Харта на основните права на ЕС

РЕЗЮМЕ

Докладът съдържа резултатите от планиран одит, проведен за периода от 01.01.2024г. до 30.09.2024г. в Комисия за защита на личните данни (КЗЛД), в качеството ѝ на Централен орган за външно подаване на сигнали и орган за защита на лицата по отношение изпълнението на задълженията ѝ по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), както и коректната работа със сигналите и защитата на техните податели. Одитът е извършен от дирекция „Одит на дейността по работа със сигнали и защита на сигнализиращите лица“ към институцията на Омбудсмана на Република България.

В доклада се посочват констатации, свързани с дейността на дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“ (КВПС) към КЗЛД, както и отправените препоръки към одитираната организация, с цел оптимизиране на процеса. Също така се посочват и препоръки към изпълнителната и законодателната власт.

Целта на проверката е да гарантира, че КЗЛД спазва законовите задължения, свързани с обработката на сигнали и защитата на подателите на сигнали по ЗЗЛПСПОИН.

Основна цел на ЗЗЛПСПОИН е осигуряване на защита на лицата в публичния и частния сектор, които подават сигнали или оповестяват публично информация за нарушения на българското законодателство или актове на ЕС. На равнището на ЕС, сигналите и публичните оповестявания от лица, сигнализиращи за нарушения са важен инструмент за прилагане правото и политиките на Съюза.

ЗЗЛПСПОИН отчита, че защита следва да се предоставя на широк кръг от лица, които могат да са обект на ответни действия във връзка с подаден сигнал, с оглед на съществуващия „дисбаланс на силите“ спрямо засегнатите лица, срещу които подават тези сигнали. Защитата се изразява в забрана на ответни действия, които могат да бъдат под формата на уволнение, понижаване в длъжност, налагане на дисциплинарни мерки, предсрочно прекратяване, и др.

В резултат на изпълнението на одитната проверка са направени следните основни констатации:

- **Защита на сигнализиращите лица:** Одитната проверка констатира, че КЗЛД счита разкриването на самоличността за необходимо условие, за да предостави защита в пълния ѝ обем. Чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН и Директива (ЕС) 2019/1937 (Директивата) предполагат предоставяне на защитата от момента на подаване на сигнала. **Одитният екип установи, че тя се предоставя, само когато е изрично поискана.** Според ЗЗЛПСПОИН, нормата е самоличността да остане неразкрита, а според практиката на КЗЛД, нормата е тя да бъде разкрита, за да се осигури защита. Т.е. направено е разграничение в обхвата на защитата, което не резонира със смисъла и целите на Директивата. Тя посочва, че защитата на самоличността е един от най-ключовите моменти и се разкрива по изключение, само когато е необходимо и пропорционално.
- **Коригиращи мерки:** В сегашния си вид ЗЗЛПСПОИН не съдържа процедура и конкретика относно обхвата на коригиращите мерки. В резултат на тази празнина в нормативния акт, ключовите за Директивата и ЗЗЛПСПОИН коригиращи мерки не се прилагат.

- **Подкрепа на сигнализиращите лица:** Има неяснота какви мерки за подкрепа се предоставят от КВПС. Мерките за подкрепа се изразяват единствено в изпращане на три приложения, чието съдържание е идентично със ЗЗЛПСПОИН и преповтаря неговия текст. Те не отговарят на съществени въпроси, които би си зададо едно сигнализиращо лице: „какви действия“ може да предприеме, за да получи подкрепа и защита; „как“; „при какви условия“; „чрез кого“; „кога“ и „къде“.
- **Правна помощ:** Сигнализиращи лица, потърсили правна помощ по Закона за правната помощ¹ следват общия ред за нейното предоставяне – т.е. по дефиниция тя не е безплатна за тях. **Тази категория лица не е включена в категориите лица на чл. 22 в Закона за правната помощ, и де факто липсва улеснение относно процедурата за кандидатстване и няма добавена полза за сигнализиращите лица.** Същевременно, тези лица е вероятно да са под психологическо напрежение във връзка с подадения сигнал, особено когато самоличността им е разкрита и/или са предприети ответни действия.
- **Капацитет:** КЗЛД изпитва затруднения в попълване на щатния брой на служителите в дирекция КВПС. При щатен брой от 15 служители, заети са 6 щатни бройки. Констатирано е и текучество на кадри.
- **Приемане и регистриране:** установиха се проблеми със закъснения при своевременното регистриране на сигнали, със статистиката, с допълнителни административни стъпки, които увеличават риска от излизане извън сроковете по ЗЗЛПСПОИН.
- **Проверка по сигналите:** установи се излизане от срока за препращане към КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, който е „незабавно, но не по-късно от 7 дни“ от получаването на сигнала. При проверката за РДДП е установено стеснително тълкуване на ЗЗЛПСПОИН.
- **Взаимодействие:** КВПС среща затруднения с препоръката, дадена от институцията на омбудсмана за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.
- **Регистър:** установи се необходимост отговорността за обработката на документите в системата „Сигнал“ да не бъде съсредоточена само в един служител. Установиха се проблеми с точността на справки от системата „Сигнал“.

На базата на този одитен доклад, са формулирани препоръки, налични на стр. 52-56.

¹ Това може да стане както от Националното бюро за правна помощ, или от Регионалните центрове за консултиране към Адвокатските съвети, или към съда при образувано производство пред него.

ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

ЦЕЛ НА ОДИТА: Оценка на дейността на Външния канал за подаване на сигнали към КЗЛД

ОДИТИРАНА ОРГАНИЗАЦИЯ: (наименование и адрес): Комисия за защита на личните данни, гр. София 1592, бул. „Проф. Цветан Лазаров” № 2

ЗАКОНОВО ОСНОВАНИЕ И НОМЕР НА ЗАПОВЕДТА ЗА ОДИТА: чл.30, ал.2 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), във връзка с чл.19, ал.1, т.14 от Закона за омбудсмана, Заповед № Заповед за проверка по ЗЗЛПСПОИН 1#1/07.10.2024

ПЕРИОД НА ОДИТА: Одитът се извърши в периода от 14.10.2024 г. до 18.11.2024 г. като обхванатия период на проверката е от 01.01.2024 г. до 30.09.2024 г.

ОБХВАТ НА ОДИТА:

Външният одит обхваща всички ключови аспекти на дейността на Комисията за защита на лични данни като Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата по реда на ЗЗЛПСПОИН.

За извършване на анализ на движението на сигналите е приложен систематичен подход, който включва проучване на нормативни актове приложими за разглеждане и обработка на сигнал. Извършен е анализ на вътрешните правила, които уреждат процесите по приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КВПС. Проведени са интервюта със служителите на дирекция КВПС, като въпросите са фокусирани върху техните ежедневни задължения, използваните методи за проверка, срещаните затруднения и предизвикателства при изпълнение на процесите. Особено внимание е отделено на проверка на техните познания за изискванията за извършване на проверка за РДДП, както и на практическите ограничения, с които се сблъскват. Прегледани са документация и сигнали, доклади до КЗЛД и др. Анализът е насочен към идентифициране на пропуски, непълноти или несъответствия в документацията. Проучен е наличният технически и софтуерен ресурс, използван от служителите на дирекция КВПС, и съответствието му с нуждите на дирекцията. Този подход позволи да се събере детайлна информация за съществуващите практики, проблеми и ограничения, която е основата за направените констатации и изготвените препоръки

Одитната проверка включи преглед на процедурите и методите за приемане на сигнали, оценка на взаимодействието с компетентните органи, механизмите за предоставяне на защита на сигналоподателите, както и предоставяне на мерките за подкрепа, единната система за обработка на сигнали „Сигнал”.

Конкретните области, които бяха проверени са:

- Документация и формални процедури;
- Практическо приложение на ЗЗЛПСПОИН и Директива (ЕС) 2019/1937 (Директивата).
- Приложение на Правилата за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в Комисията за защита на личните данни по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, както и съответствието им със ЗЗЛПСПОИН и Директивата.

- Приложение на Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), както и съответствието им със ЗЗЛПСПОИН и Директивата.
- Приложение на Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), както и съответствието им със ЗЗЛПСПОИН и Директивата.
- Други нормативни актове.

Външният одит оцени също и съответствието на дейността на КВПС с конкретния закон, както и режимът на поверителност на подаващите сигнали.

ЕКИП :

1. Даниела Бащавелова – директор на дирекция „Одит на дейността по работа със сигнали и защита на сигнализиращите лица“.

2. Любомир Калинов – главен експерт в дирекция „Одит на дейността по работа със сигнали и защита на сигнализиращите лица“.

3. Елица Тодорова – главен експерт в дирекция „Одит на дейността по работа със сигнали и защита на сигнализиращите лица“.

ОТКРИВАЩА СРЕЩА

На 14.10.2024 г. в КЗЛД се проведе откриваща среща, на която присъстваха главният секретар на КЗЛД, директорът на дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“ (КВПС) и длъжностното лице по защита на данните (ДЛЗД) на КЗЛД.

На срещата се представи предметът на проверката, който беше предварително изпратен на проверяваната организация. Разясни се начинът на протичане на одитния процес, като се декларира и спазването на изискването за конфиденциалност. Посочиха се и обстоятелствата по изготвяне и разпространение на доклада от извършения одит. С ръководството на одитираната организация се уточниха всички подробности по организацията на одитните дейности.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА СРЕЩА

На 06.12.2024 г. в КЗЛД се проведе заключителна среща, на която присъстваха представители на проверяваната организация: Главния секретар на КЗЛД и Директора на дирекция КВПС, както и представители на проверяващия екип.

На заключителната среща бяха представени констатациите от извършената проверка, с цел достоверност.

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали и публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) вменява задължения на Комисията за защита на личните данни (оттук нататък, *КЗЛД* или *Комисията*) да бъде *Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата*, на които такава защита се предоставя по смисъла на посочения нормативен акт.

Комисията е колективен орган, който се състои от председател и четирима членове. Дейността на членовете ѝ е структурирана и на основание ЗЗЛПСПОИН.

При осъществяване на своята дейност, Комисията се подпомага от администрация. КЗЛД урежда в правилник своята дейност, дейността на администрацията си и реда за разглеждане на производствата пред нея (*чл. 9, ал. 1 и ал. 3 от ЗЗЛД*).

Правилникът за дейността на Комисията и на нейната администрация (ПДКЗЛДНА) е обнародван в ДВ, бр. 60 от 30 юли 2019 г., с последно изменение и допълнение, ДВ, бр. 38 от 28 април 2023 г. В него се определят и *правилата във връзка с разглеждане на сигнали или публично оповестена информация за нарушения на българското законодателство или на актове на ЕС, подадени пред Комисията като Канал за външно подаване на сигнали*, доколкото същите не са уредени в ЗЗЛПСПОИН, както и изпълнението на задълженията на КЗЛД като задължен субект по чл. 12 от този закон.

Дирекция КВПС е част от специализираната администрация на КЗЛД, за която е регламентирано да подпомага Комисията при осъществяването на правомощията и на Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Конкретните функционални задължения на дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“ (дирекция КВПС) са уредени в ЗЗЛПСПОИН и чл. 25а от ПДКЗЛДНА.

По отношение на това административно звено, като част от специализираната администрация на КЗЛД, са приложими и регламентираните в специална глава на ПДКЗЛДНА, която е в сила от 28.04.2023 г. (*Глава пета. „Разглеждане на сигнали за нарушения по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“ от ПДКЗЛДНА*), както и КЗЛД е разработила и Вътрешни правила и процедури за работа по ЗЗЛПСПОИН, както следва:

Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в комисията за защита на личните данни по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (*оттук нататък **Правила за КВПС***), както и съответствието им с ЗЗЛПСПОИН и Директивата.

Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (*оттук нататък **Правила за мерки за подкрепа***), както и съответствието им с ЗЗЛПСПОИН и Директивата.²

Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на закона за защита на лицата, подаващи сигнали или

² Съдържат се и в Правилата за КВПС.

публично оповестяващи информация за нарушения (**оттук нататък *Правила за мерки за защита***), както и съответствието им с ЗЗЛПСПОИН и Директивата.³

Дирекция КВПС докладва на закрито заседание на Комисията въпросите, по които КЗЛД следва да се произнесе с решение.

За проведените разисквания и съответно – взетите решения, се изготвя отделен протокол, който е достъпен само за председателя и членовете на КЗЛД и директора на дирекция КВПС.

А. Брой и статус на получените сигнали януари – септември 2024

Проверяващият екип получи информация от КВПС, че за проверявания период *от началото на 2024 г. до 30.09.2024 г.* в КВПС са постъпили общо **83 броя сигнали. По 29 от тях, КЗЛД е взела решение за прекратяване на производството**, поради наличие на съответните законови основания за това. **По 4 сигнала е извършена проверка на място**, както следва: АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД; Столично предприятие за третиране на отпадъци, с. Яна; Столична община и 10-те Общински предприятия към общината; и Университет за национално и световно стопанство (УНСС).

От началото на 2024 г. до 30 септември 2024 г. **по 6 сигнала КЗЛД е взела решение за последващи действия на основание чл.25, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН**, след извършена проверка от страна на съответния компетентен орган (*оттук нататък КО*) и е подготвен доклад от дирекция КВПС.

Според данни от КВПС за съответния период, **сигналите, препратени за проверка към КО** са общо 40, като:

- 34 сигнала са препратени за проверка от КО;
- 6 сигнала са препратени на Комисията за противодействие на корупцията.⁴

По 44 сигнала проверката е висяща в рамките на тримесечния срок (респективно шест месечния).

Съгласно подадената информация **само един сигнал е за нарушение, извършено преди повече от две години.**

Според данни от КВПС относно сроковете:

- 48.19% са препратени в установените срокове за препращане към КО. Според КВПС, при 2 сигнала има затруднения или забавяния.
- Следователно, 51.81% от препращанията до КО са извън този срок. Одитният екип констатира, че от проверените 39 сигнала, при препращанията до КО **около 69% са извън законовоопределения срок за препращане.**

В. Тематичен обхват на получените сигнали януари – септември 2024

Според КВПС, основните типове нарушения попадат в обхвата на **трудовото законодателство** на Република България и в т.ч. по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН – нарушения на българското законодателство в областта на трудовото право - **общ брой 27.**

³ Съдържат се и в Правилата за КВПС.

⁴ КЗЛД също отчита, че въпреки предвиденото в чл. 19, ал. 2, т. 6 да „издава съвместно с други органи инструкции за взаимодействие при обезпечаването на защитата на лицата, подаващи сигнали, когато това е предвидено в закон“ обратна връзка от КПК по създаване на такава инструкция все няма. Това затруднява взаимодействието между тези два органа и статистиката по подадените сигнали.

Нарушение на предоставена от КЗЛД защита срещу ответни действия - **общ брой 3**;

КВПС допълнително пояснява, че нарушенията на българското законодателство в областта на трудовото право, според тях, **са 24 + 3** (3 са за нарушение на предоставена от КЗЛД защита срещу ответни действия), **„тъй, като в обхвата на чл. 3, ал. 1 [от ЗЗЛПСПОИН] не попадат нарушения на предоставена защита срещу ответни действия“**. Следователно, КВПС счита, **че тези сигнали касаят ответни действия от трудово-правен характер и следва да се причислят към сигналите с нарушения, свързани с трудовото законодателство**. Одитният екип констатира значителна разлика между статистиката на КВПС относно броя на сигналите, които касаят трудовото законодателство спрямо общо проверените сигнали, отнасящи се **единствено** до трудовото законодателство. Одитният екип не може да възприеме становището на КВПС, че предприети ответни действия от трудово-правен характер са сигнали за нарушение на трудовото законодателство. Това обяснява частично значителното статистическо разминаване. Също така, при предоставената статистика КВПС не пояснява колко от тези 24 сигнала касаят правото на безопасни условия на труд на работници и служители, или други (които ЕК отчита поотделно). Одитният екип също не знае каква част от тези 24 сигнала, включват и други основания на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН, но са определени като засягащи трудовото законодателство.

Другите преобладаващи нарушения в сигналите са за:

- Нарушени права в областта на обществените поръчки - **общ брой 1**
- Нарушение на правилата за заплащане на дължими общински вземания - **общ брой 2**;
- Нарушение, което засяга финансовите интереси на Европейския съюз по смисъла на чл. 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза - **общ брой 1**;
- Нарушение на българското законодателство или на актове на Европейския съюз в областта на опазването на околната среда - **общ брой 2**;
- Нарушение на неприкосновеността на личния живот и личните данни - **общ брой 15**;
- Нарушение на българското законодателство или на актове на Европейския съюз в областта на защита на потребителите - **общ брой 2**;
- Нарушение на българското законодателство или на актове на Европейския съюз в областта на финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма - **общ брой 6**;
- Престъпление от общ характер, за което сигнализиращото лице е узнало във връзка с извършване на своята работа или при изпълнение на сл. си задължения - **общ брой 9**;
- Нарушения в областта на общественото здраве - **общ брой 3**
- В последно време зачестяват сигнали за нарушение на процедури, провеждани по Националния план за възстановяване и устойчивост и Програма за развитие на селските райони 2014 – 2020 г. – **общ брой 15**.

КЗЛД отчита, че сигнали за нарушени права в областта на обществените поръчки са общо 1 бр., а същевременно посочва, че 15 бр. сигнали касаят **„нарушения на процедури, провеждани по Националния план за възстановяване и устойчивост и Програма за развитие на селските райони“**. От различни източници, включително и раздел **„План за възстановяване и устойчивост на Република България“** на интернет страницата на Министерство на финансите (МФ) е видно, че **„процедури, провеждани по Националния план за възстановяване и устойчивост“** имат характера на обществени поръчки. Следователно, одитният екип смята, че следва статистическата информация за брой обществени поръчки да бъде актуализирана.

Заклучение:

Одитният екип констатира разминавания между статистиката, предоставена от КВПС и констатациите по време на одитната проверка.

II. КАПАЦИТЕТ

Щатният брой на служителите в дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“ е 15 (петнадесет), съгласно Приложението към чл.15, ал.6 от ПДКЗЛДНА. Към момента на одитната проверка са заети **6 (шест) щатни бройки**, както следва: „директор на дирекция“ - 1 (една) щатна бройка, „главен експерт“ – 1 (една) щатна бройка, старши експерт – 2 (две) щатни бройки, младши експерт – 2 (две) щатни бройки. Видно за одитния екип беше, че за краткия срок от февруари до октомври 2024 г., съставът на КВПС е почти изцяло подменен. Предприети са действия по обявяване на конкурси на основание чл.10а, ал. 1 от ЗДСл, във връзка с чл.13, ал.1 от НПКПМДСЗНД, за още осем щатни бройки в дирекция КВПС, за които се изисква юридическо образование.

Съгласно ЗЗЛПСПОИН тези служители следва да извършват проверки, работят по сигнали, извършват процесуално представителство, организират срещи с КО, изработват проект на правила, да изработват инструкции, докладване ежеседмично на КЗЛД, докладване на ЕК и др. Това може да се окаже физически невъзможно, но и обезсърчаващо с оглед на заплащането в КВПС. То е видно и от длъжностните характеристики.

Проверяващият екип констатира недостиг и текучество на кадри в дирекция КВПС. Това, в определени периоди от годината – напр. летния сезон, е довело до значително забавяне на някои сигнали.

Одитният екип оцени позитивно организацията за обучение на служителите за запознаване със ЗЗЛПСПОИН, както и организираните ежеседмични срещи с директора на КВПС за обсъждане на административни действия по сигнали. Въпреки това, според одитния екип, практически обучения с примерни казуси, върху които екипът заедно разсъждава са от полза на новосформирани екипи, работещи по технически сложна материя (каквато е ЗЗЛПСПОИН), особено за новосформирани такива и следва да се провеждат регулярно.

Установено е, че има и други трудности в ежедневната дейност на КВПС. Например, при необходимостта за съставяне на електронен АУАН, съгласно изменението на ЗАНН, са били издадени квалифицирани електронни подписи (КЕП) с цел по-голяма оперативност, а и съгласно преминаването към електронен документооборот (ЕДО), но нямат портове на служебните си компютри. Това води до липса на пълна оперативност на СОРС. За да се подпише УАН с КЕП или да се води ЕДО е възможно само през компютъра на директор на дирекция КВПС.

Относно текущите ресурси (време, технологии, екип) на разположение на КВПС спрямо работните ѝ дейности и задължения, одитната проверка констатира няколко **значителни възможности за подобрене**. Те са:

- по-висока практическа автономност на служителите, отговарящи за конкретни сигнали, вкл. да извършват справки чрез отдалечен достъп до публични регистри (на Национална агенция по приходите - НАП, Национален осигурителен институт- НОИ, Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел към Агенция по вписванията- Търговския регистър, и други) за целите на проверки за РДДП от

собствения си компютър. В момента такива проверки за РДДП се извършват по силно затруднен, ограничен и неефективен начин. Това е така и заради предприетите от КЗЛД мерки за сигурност, създадени да защитават сигнализиращите лица. Това влияе негативно и на защитата на сигнализиращите лица, като потенциално я ограничава и забавя във времето;

- недостатъчна материална обезпеченост на дирекцията – липса на USB портове, достатъчно принтери и скенери, които са необходими за оперативност при изпълняване на служебните задължения (наличен е един в кабинета на директора на КВПС);
- редовно обновяване на правния софтуер и други лицензи, необходими за достъп до материали, свързани със ЗЗЛПСПОИН и съдебна практика.

Заклучение:

При определени 15 щатни бройки за дирекцията, заетите към момента са едва шест, като тази бройка включва и директора на дирекцията. Ниската численост на КВПС довежда до невъзможност на служителите за изпълняват задълженията си в срок. Проверяващият екип отчита, че в момента текат конкурсни процедури за подбор на незаетите длъжности (недостиг констатиран и при предходната одитна проверка). Работата в намален състав води до демотивиране на служителите и има риск да се получи прекъсване на дейността на КВПС, особено при наличие на няколко болнични или отпуски.

III. ПРИЕМАНЕ НА СИГНАЛИ - преглед на процедурите и методите за приемане на сигнали чрез Канал за външно подаване на сигнали

Критерии и законови изисквания:

чл. 23 от ЗЗЛПСПОИН, чл.15 от ЗЗЛПСПОИН, чл.16 от ЗЗЛПСПОИН, Раздел „Подаване на сигнал по външен канал“ и Раздел „Приемане и регистриране на сигнали“ от *Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в комисията за защита на личните данни по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (Правила за КВПС).*

Констатации:

В изпълнение на препоръка №1 от одитен доклад №37-36#3 от 05.03.2024 г. на омбудсмана на РБ, КЗЛД разработи и внедри *Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в Комисията за защита на личните данни по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (Правила за КВПС).* В тях е отразена и препоръка №2 от одитен доклад №37-36#3 от 05.03.2024 г. на омбудсмана на РБ относно, условията и реда за приоритетно разглеждане на сигнали за тежки нарушения.⁵ Преди започване на одитната проверка, одитният екип проучи Правилата за КВПС от 09.07.2024 г., но малко преди стартирането ѝ се установи, че тези правила са премахнати от

⁵ Чл. 27, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН.

интернет страницата за актуализация.⁶ Същите са изменени на 17.09.2024 г. с Решение на КЗЛД, по Протокол № 26 WB от 17.09.2024 г.

Цялата входяща и изходяща кореспонденция на КВПС се обработва от един деловодител на дирекция „Управление на ресурсите и административно-правно обслужване“ в Комисията за защита на личните данни (дирекция УРАПО). Актуализираните Правила за КВПС имат съществени различия с първоначално изготвените относно процеса за приемане и регистриране на сигналите, а именно: **кръгът от служители в КЗЛД, които могат да имат достъп до кореспонденцията за сигналите е разширен**. Прави впечатление, че никъде в Правила за КВПС не е вменено задължението сигналът незабавно да бъде препратен в дирекция „КВПС“. Чрез разширяване кръга на служителите е дадена възможност по-адекватно и по-бързо да се завеждат сигналите, които могат да постъпват и чрез общите канали на КЗЛД. Това обаче носи рискове от изтичане на информация за сигнализиращото лице и други лица, отказ за регистрация на сигнали поради неразбиране на ЗЗЛПСПОИН, потенциално изпускане на сигнали, както и закъснение при регистриране.

По-честият досег на общото деловодство на КЗЛД до кореспонденция по сигналите може да се дължи и на факта, че сигнали постъпват по общата електронна поща на КЗЛД kzld@cpdp.bg вместо по специализираната електронна поща на КВПС по ЗЗЛПСПОИН. Както и установената практика, че общото деловодство е включено в процеса по изпращане на писма до сигнализиращите лица и КО (*повече информация е налична в глава „Регистър“*).

Според Правила за КВПС от 17.09.2024 г., към настоящия момент, редът за подаване на сигнали е на следната електронна поща: whistleblowing@cpdp.bg.⁷ Специализираните начини за подаване на сигнал до КВПС са изброени в чл.30 от Правилата за КВПС⁸, както следва: чл. 30. (1) *Писмен сигнал може да бъде подаден: Лично на хартиен носител в специално създаденото за целта деловодство на КЗЛД на адрес: гр. София 1592, бул. „Проф. Цветан Лазаров“ № 2; с писмо на адрес на Комисията; По факс; На електронната поща whistleblowing@cpdp.bg като електронен документ; подписан с квалифициран електронен подпис (КЕП); Чрез Системата за сигурно електронно връчване, поддържана от Министерство на електронното управление. Писмен сигнал се подава чрез попълване на формуляр по образец, утвърден от КЗЛД, публикуван на интернет страницата на комисията [...].“* Освен в тези правила, whistleblowing@cpdp.bg не се споменава никъде на интернет страницата на КЗЛД.⁹

По време на одитната проверка са констатирани проблеми с изискването на чл. 13 от Директивата „компетентните органи [да] публикуват на своите уебсайтове в отделен, лесно разпознаваем и достъпен раздел“ информация за начините за подаване на сигнали.¹⁰ Поне пет КО, изрично споменати в ЗЗЛПСПОИН, нямат такава информация. Поне два КО я имат, но е лесно тя да се пропусне (и „търсачката“ на интернет страницата им не я намира). Има и поне **пет КО, които предоставят информация за ЗЗЛПСПОИН**, включително за начините за подаване на сигнал по външен канал, **но посочват kzld@cpdp.bg**, вместо

⁶ Според принципите на върховенство на закона, както и правото на добро управление и добра администрация в Хартата на основните права на ЕС, действията на публичните органи следва да са предвидими, мотивирани, и проследими във времето. Това е особено важно предвид възможността за съдебен контрол, който би изисквал яснота какви са били приложимите административни правила в даден времеви период.

⁷ Следва да се отбележи, че до промяната на Правила за КВПС от 17.09.2024 г. е била whistleblow@cpdp.bg.

⁸ Правила за КВПС от 17.09.2024 г.

⁹ Макар да има отделен раздел за ЗЗЛПСПОИН на главната страница на КЗЛД, в раздел „Контакти“ на КЗЛД ЗЗЛПСПОИН не се споменава изрично, а единствената предоставена електронна поща за всички видове контакти е тази на общото деловодство на КЗЛД.

¹⁰ Също така, съгласно съображение 75 от Директивата.

whistleblowing@cpdp.bg.¹¹ Така електронната поща на общото деловодство на КЗЛД се оказва значително по-достъпна за лица, които обмислят да подадат сигнал и съответно по-често се създават предпоставки за проблеми и забавяния с приемането и регистрирането им.

Според проведените интервюта на служителите, при обработване на кореспонденцията по сигнали има множество допълнителни административни стъпки, които увеличават риска от излизане извън сроковете по ЗЗЛПСПОИН. Така не може лесно и бързо да се проследи по всяко време на кой етап от процедурата е едно вече подготвено писмо. От тях бе установено, че всяка изходяща кореспонденция със сигнализиращото лице не може да се изпрати от служител на КВПС или директора, а е необходимо да мине през три лица преди да бъде изпратено – деловодителя на КВПС към служител на КВПС към деловодството. Също така се установи, че се е случвало да се изпускат срокове заради това забавяне, макар служител на КВПС да е подготвил отговор в срок, той да не е бил изпратен въобще.

Проверяващият екип извърши проверка на 39 сигнала. От тях се открояват следните несъответствия:

1. Закъснения със своевременно регистриране на сигнала (регистриране първо от общото деловодство или неправилно/непълно регистрирани). Установено е забавяне в регистриране с КВПС номера. Така например, сигнал, получен по Евентис на 13.05.2024 г., а КВПС номер е от 16.05.2024 г. При друг сигнал, препращането е от вътрешен канал на 03.09.2024 г., а е регистриран с КВПС номер 6 дни по-късно. Има констатирани сигнали, при които потвърждението за регистрацията е направено 5 дни след определения 7-дневния срок за регистриране, проверка и препращане към КО.

2. Отказ от своевременно регистриране на сигнала, в т.ч. опит за връщане на сигнала от общото деловодство. Такъв пример е сигнал, който е изпратен по електронна поща до общото деловодство на КЗЛД. То започва кореспонденция със сигнализиращото лице, че сигнала не е в правомощията на КЗЛД и лицето следва да се обърне към друг орган. Сигнализиращото лице изрично започва да цитира ЗЗЛПСПОИН и да настоява за входящ номер. След това конкретно искане, сигналът е препратен от общото деловодство до директора на КВПС и е регистриран на следващия ден.

3. Проблеми с Номенклатурата на проверени сигнали: напр. два КВПС номера за един и същ сигнал, липса на УИН, т.н. Констатирани са сигнали, при които за идентичен сигнал са генерирани няколко КВПС номера. Такъв случай е сигнал, заведен с един КВПС номер, а при регистриране с формуляра вече е с друг КВПС номер от 5 дни по-късно. Писмото до сигнализиращото лице е в рамките на 7 дни от датата на втория КВПС номер, не на първия номер, даден за същия сигнал. Друг такъв случай е за подаден сигнал по ССЕВ на 08.03.2024 г., който е регистриран с КВПС номер от 15.04.2024 г. (с 38-дневно закъснение). По същия, след напомняне за липса на потвърждение за получаване на сигнала, се генерира нов КВПС номер от 25.04.2024 г. (48 дни от получаването му през ССЕВ), заедно с УИН от същата дата. От подобни сигнали е видно, че не всички последващи документи са завеждани под същия входящ номер с пореден индекс и дата.

Заклучение:

От извършеното проучване на организацията на процеса по приемане на сигнали, проверяващият екип установи, че като цяло приемането на сигнали се извършва в съответствие със ЗЗЛПСПОИН. Според Правилата за КВПС, цялата входяща и изходяща

¹¹ Това са КФН, Министерство на транспорта и съобщенията (МТС), НАП, ИА Ядрено регулиране и Изпълнителна агенция – Главна инспекция по труда (ИА ГИТ).

кореспонденция на КВПС е съсредоточена в един определен деловодител на дирекция „Управление на ресурсите и административно-правно обслужване“ в Комисията за защита на личните данни (дирекция УРАПО). При отсъствие, този деловодител бива заместван от един от двамата определени служители от ИТ отдела, които са специално обучени, но не извършват тази дейност ежедневно. **По този начин се създават множество предпоставки за грешки и неточности при обработване на входящата и изходяща кореспонденция на цялата дирекция КВПС.** Същевременно, одитната проверка констатира и случаи, при които сигнали са приети първоначално от общото деловодство на КЗЛД и са прехвърлени на деловодителя на УРАПО. С оглед на това, с измененията на Правилата за КВПС е направен опит да се отрази практическата необходимост от по-широк достъп до кореспонденция със сигналите. **Въпреки това, все още обработването на кореспонденцията по сигнали има множество допълнителни административни стъпки, които увеличават риска от излизане извън сроковете по ЗЗЛПСПОИН.** В раздел контакти на страницата на КЗЛД липсва специализираната електронна поща за подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН: whistleblowing@cpdp.bg. По този начин, лицата, които искат да подадат сигнал използват общата електронна поща на КЗЛД.

IV. ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОВЕРКА НА СИГНАЛИТЕ: преглед на процедурите и движението на сигналите; проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/, проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване; извършване на самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН

Критерии и законови изисквания:

чл. 23 от ЗЗЛПСПОИН, чл.15 от ЗЗЛПСПОИН, чл.24 от ЗЗЛПСПОИН, Раздел „Проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност“ от Правилата за КВПС

Констатации:

A. Преглед на процедурите и движението на сигналите

Проверяващият екип проучи процеса на движението на сигналите след постъпването им, сроковете за обработка и насочването им към КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, като извърши проверка на част от сигналите, постъпили в КЗЛД. Процесът е описан в Правилата за КВПС и последващите действия по тях, съгласно ЗЗЛПСПОИН.

Установено бе, че по Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. след постъпване на сигнали, при служителя от дирекция УРАПО (отговарящ за приемане и регистриране на сигнали), той ги предава на директора на дирекция КВПС за формален преглед. Този преглед включва анализ дали сигналът попада в обхвата на чл.3 от ЗЗЛПСПОИН и дали е подаден от лице, имащо някое от качествата по чл.5 от закона. Ако формалният преглед показва, че сигналът не попада в обхвата на ЗЗЛПСПОИН, то той се регистрира в информационната деловодна система по реда на общите правила за документооборота и не се генерира УИН. Ако сигналът попада в обхвата на ЗЗЛПСПОИН, директорът на КВПС незабавно го предава за генериране на УИН на служителя от дирекция УРАПО.

При съпоставка на промените в Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. се установи, че първоначалният преглед на сигнала (описан по-горе) е отпаднал. Според одитния екип, това е предпоставка за по-голяма ефикасност, ако служителят от УРАПО генерира УИН за всеки постъпил сигнал.

След генериране на УИН, същият се вписва във формуляра за регистриране на сигнала и цялата преписка се предоставя на директора на КВПС. Едновременно с това, служителят на дирекция УРАПО писмено потвърждава на сигнализиращото лице получаването на сигнала и се предоставя генерираният УИН. След стартиране на специализираната информационна система „Сигнал“, разпределението се извършва автоматично между служителите в дирекция КВПС на случаен принцип. Определеният *служител, отговарящ за разглеждане на сигнала* (СОРС) извършва проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност на сигнала (РДДП), в 7-дневен срок от получаването му.

В. Проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/

1. Преглед на правилата за КВПС

В двете версии на разработените *Правила за КВПС* този процес е описан в *раздел „Проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност“*. В него е описано подробно какви елементи включва проверката за редовност и допустимост. Също така, е включено и описание на процеса за установяване на достоверност и правдоподобност.

При проверка за редовност, в Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. е въведено ново изискване: при подаване на сигнал от физическо лице, представляващо юридическо лице (което има качеството на лице по чл.5, ал. 2, т.4 от ЗЗЛПСПОИН) да се изследва в какво качество лицето подава сигнала.

За проверката за достоверност и правдоподобност е прието, че *„При извършване на проверка за достоверност и правдоподобност СОРС проверява наличието на очевидно неверни или заблуждаващи твърдения за факти по смисъла на чл. 15, ал. 6, изр. второ от ЗЗЛПСПОИН.“*¹² Сигналът се приема за достоверен и правдоподобен, когато *„към сигнала са налични толкова и такива данни, които анализирани в своята съвкупност водят до извода, че има вероятност да е извършено твърдяното нарушение в предметния обхват на чл.3 от ЗЗЛПСПОИН.“*¹³

В Правилата за КВПС е разписано още, че когато сигналът не попада в обхвата на ЗЗЛПСПОИН и/или неговото съдържание не дава основания той да се приеме за правдоподобен, сигналът не се разглежда. Посочено е, че в този случай СОРС изготвя доклад до директора на КВПС, а от своя страна същият изготвя доклад до КЗЛД с описание на информацията, съдържаща се в сигнала, основанията за недопустимост и/или неправдоподобност с предложение за оставяне на сигнала без разглеждане.

2. Влияние на мерките за сигурност върху проверката за РДДП

За извършване на проверката за РДДП, на служителите в дирекция КВПС им се налага да правят справки в публични регистри като Булстат, НОИ, Търговския регистър и НАП. Въпреки това, достъпът до тези регистри е значително ограничен, поради следните причини:

- **Липса на интернет достъп за служебните компютри:** Единственият компютър в дирекцията с достъп до интернет е този на директора. Служителите нямат достъп до тези ресурсите на публичните регистри, поради мерките за сигурност на КВПС. Липсата на достъп до регистрите на НАП, НОИ и други ограничава служителите и налага допълнителни административни действия. При това положение, те са

¹² Чл. 40, ал. 4 от Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

¹³ Чл. 40, ал. 5 от Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

принудени да подготвят и изпращат писма до тези органи за получаване на необходимата информация. Тази процедура не е съобразена с кратките срокове за обработка на сигнали, предвидени в ЗЗЛПСПОИН и следва да бъде преодоляна.

- **Неефективност на алтернативните инструменти:** Софтуерът „Сиела“, инсталиран на служебните компютри на служителите, не е актуална версия, което също води до затруднение за извършване на проверките.

От проведените интервюта се установи, че някои служители заобикалят гореописания проблем, като за бързина им се налага да извършват справки в тези източници на информация през личните си мобилни устройства. Проверяващият екип счита, че мерки за сигурност са силно завишени и не следва да водят до забавяне и затрудняване на проверката за РДДП, особено предвид кратките срокове по ЗЗЛПСПОИН.

3. Приложение на правилата за проверка на РДДП от КВПС:

В чл. 41, ал. 4 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. е посочено, че *„Когато сигналът не попада в обхвата на ЗЗЛПСПОИН и/или неговото съдържание не дава основания да се приеме за правдоподобен, сигналът не се разглежда. В този случай СОРС изготвя доклад до директора на дирекция КВПС. Въз основа на констатациите в доклада, директорът на дирекция КВПС изготвя доклад до КЗЛД с описание на информацията, съдържаща се в сигнала, основанията за недопустимост и/или неправдоподобност на сигнала и предложение до КЗЛД за оставяне на сигнала без разглеждане.“* При извършената проверка на сигнали, одитният екип констатира, че за всеки сигнал, приет за допустим и редовен се подготвя доклад до КЗЛД, а не само за сигналите, които са извън обхвата на ЗЗЛПСПОИН.¹⁴ В тези доклади се описва направеният анализ на разглеждания случай (РДДП), като, ако е в обхвата на ЗЗЛПСПОИН, се предлага сигналът да бъде препратен за проверка от компетентен орган (КО). Въпреки това, в прегледаните доклади се установи, че се прави анализ само на редовност и допустимост, **като не е установено да се съдържа анализ на достоверността и правдоподобността на сигналите.**

❖ Проверка на РДДП: допустимост

Одитната проверка установи случаи, при които сигнали, първоначално докладвани като недопустими, са били връщани от Комисията за повторно разглеждане по същество. Анализът показва, че една от причините може да е именно невъзможността служителите да извършват навременни и точни проверки в публичните регистри.

❖ Проверка на РДДП: допустимост: качеството на сигнализиращото лице

Одитната проверка констатира общо 10 сигнала, подадени от лица, които по принцип попадат в обхвата на чл. 5 ал. 2 т. 4. от ЗЗЛПСПОИН. Въпреки това, при проверката за РДДП е изпратено запитване до сигнализиращите лица дали подават съответния сигнал в качеството си на лице по чл. 5 ал. 2 т. 4. от ЗЗЛПСПОИН, или в качеството си на представител на юридическо лице.¹⁵ Нещо повече, при задаване на този въпрос, на сигнализиращо лице не се обяснява какви ще бъдат последствията за допустимостта на сигнала спрямо избрания отговор. По този начин, КВПС поставя **ненужно препятствие пред сигнализиращите лица, които имат легитимни очаквания за допустимостта на подадения от тях сигнал.** Девет от десетте сигнала не са счетени за допустими поради гореописаните причини. Сигналите са

¹⁴ Това е описано в чл. 41, ал. 4 от Правилата за КВПС от 09.07.2024 г., но проверяващият екип установи, че се прави във всички случаи. Въпреки това проверяващия екип намира, че това е добра практика, стига да не довежда до забавяне на препращането на сигналите.

¹⁵ Второто, според КВПС би било извън обхвата на ЗЗЛПСПОИН.

препратени към МВР-АФКОС, МФ и МИР, по реда на АПК, което препращане не включва иначе полагащата се по ЗЗЛПСПОИН защита от ответни действия срещу сигналоподателите или юридическите лица, с които те са обвързани.¹⁶ За никой от десетте сигнала КЗЛД не генерира УИН, като посочва КВПС номер за кореспонденцията. В десетия и най-скорошен сигнал, сигналоподателят собственоръчно генерира УИН и го изпраща на КВПС. Констатираната практика в следствие е и формализирана и в чл. 40, ал. 3, т. 3 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. В случаи, в които сигнализиращо лице притежава няколко правни качества, **КЗЛД счита за необходимо сигнализиращото лице все пак изрично да уточни в какво качество подава сигнала.** Това създава предпоставки за стесняване на материалния обхват на ЗЗЛПСПОИН и забавя разглеждането на сигнала.

Същевременно, Директивата пояснява, че „Акционерите и лицата, участващи в управленски органи, също могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмяне, например във финансово отношение или под формата на заплаха или тормоз, включване в черен списък или нахвърляване на тяхната репутация“,¹⁷ а „[...] Непреките ответни действия с цел отмяне включват и действия, предприети спрямо правния субект, който е собственост на сигнализиращото лице, за когото то работи или с когото е свързано в работен контекст, като например отказ от предоставяне на услуги, включване в черен списък или бойкотиране на дейността.“¹⁸ Тук идва и въпросът дали други форми на представители на юридически лица, които не са изрично споменати в ЗЗЛПСПОИН, но според Директивата могат да са обект на непреките ответни действия, следва да бъдат изрично упоменати в ЗЗЛПСПОИН.¹⁹

В тази връзка, **въведеното допълнително препятствие за допустимост на сигналите**, подадени от лица, имащи някое от качествата по чл. 5, ал. 2 т. 4. от ЗЗЛПСПОИН **изглежда в ярък контраст със смисъла, целите и текстовете на Директивата и на ЗЗЛПСПОИН.**

❖ Проверка на РДДП: достоверност и правдоподобност

Констатира се, че липсват ясни методи и критерии за проверка на твърденията в сигналите, по отношение на процедурата за установяване и на „очевидно неверни и заблуждаващи твърдения“.²⁰ Констатирана е липса на уеднаквиени критерии за оценка на тяхната достоверност и правдоподобност. Това може да доведе до различно третиране (от различните служители) на аналогични твърдения в сигнали, което на свой ред, може да доведе до непоследователни решения, въпреки участието на директора на КВПС в този процес. Не става ясно и по какъв начин и с какви средства (напр. информационни портали и регистри) следва се прави тази проверка.

❖ Проверка на РДДП: публично оповестяване

При публично оповестена информация и искане за незабавна защита по чл. 23, ал.3 от ЗЗЛПСПОИН, КВПС изисква лицето, изрично да подаде сигнал по външния канал. Този сигнал отново се подлага на проверка за РДДП, което компрометира незабавната защита.

❖ Проверка на РДДП: изискване на допълнителна информация

¹⁶ Десетият сигнал още е бил на етап на проверка за РДДП към момента на преглед на сигнала.

¹⁷ Съображение 39 от Директивата.

¹⁸ Съображение 41 от Директивата.

¹⁹ Например, управител на фирма, които може да загуби работата си в случай на ответни действия с икономически характер срещу фирмата.

²⁰ Чл. 41, ал. 4 от Правилата за КВПС от 09.07.2024 г.

В някои от проверените сигнали е възприет подход на изискване на необосновано високо ниво на информация или доказателства, за да бъде сигналът определен като достоверен и правдоподобен. В този случай е изисквана допълнителна информация от сигнализиращото лице относно твърденията в сигнала, като се поставя акцент върху предоставянето на „доказателства“ за направените твърдения. Проверяващият екип изразява своите притеснения това да не се превърне в практика. Съгласно Директивата, защитата на сигнализиращите лица следва да бъде предоставяна не само на тези, при които има **„положителни доказателства, но и на лица, които повдигат основателни опасения или подозрения“** за нарушения.²¹ Защитата е обоснована дори в случаите, когато сигнализиращото лице не разполага с категорични доказателства, но има основателни причини да счита, че е налице нарушение. Това създава риск от загуба на потенциално значима информация.²² Такива изисквания създават и бариери за подаване на сигнали и могат да доведат до неефективно прилагане на правото на Съюза, като ограничават възможността за разкриване на нарушения.

В процеса на одитната проверката, се открие един случай, от който става ясно, че при проверка на РДДП, тълкуването на понятието *„работен контекст“* от КВПС е само по отношение на служебно или трудово правоотношение.

Поясненията в Директивата и ЗЗЛПСПОИН разширяват понятието *„работен контекст“*. Според Директивата дефинициите следва да бъдат тълкувани по-широко, особено в случаи на информация относно заплахи или вреди за обществен интерес, включително и когато сигнализиращите лица правят тази информация обществено достояние.²³ Директивата отчита, че *„Ефективната защита на лицата, сигнализиращи за нередности, предполага защита и на категории лица, които макар и да не разчитат икономически на свързани с тяхната работна дейност, могат да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение поради подаване на сигнал за нарушения. Ответните действия с цел отмъщение спрямо доброволци и платени или неплатени стажанти могат да бъдат под формата на преустановяване на използването на техните услуги или изготвяне на отрицателни препоръки за работа, или накръняване по друг начин на тяхната репутация или перспективи за професионално развитие.“*²⁴ Директивата изисква понятието *„работен контекст“* да бъде тълкувано по-широко, особено в случаи на „дисбаланс на силите“.²⁵

Един от проверените сигнали е подаден от доброволец в неправителствена организация. Дейността ѝ е свързана с опазване на околната среда и като гражданска организация по презумпция е независима и необвързана с държавната администрация (посочена като нарушител в сигнала) и извършва дейности, включващи събиране и получаване на информация за нарушения на обществен интерес. Сигналът касае качеството на атмосферния въздух, като в конкретния случай лицето сигнализира и за ответни действия срещу него, включително и чрез опит за подвеждане под наказателна отговорност, заради подавани сигнали за нарушения. Въпреки това, КЗЛД смята сигнала за недопустим, поради няколко причини.

От една страна, КЗЛД приема, че *„не се констатира наличието на съвместни дейности, обуславящи свързаност между [работния контекст на засегнатото и сигнализиращото лице], като например договори за сътрудничество или друг вид правнообвързващи актове, от които да е видно наличието на съвместни работни дейности, респективно на работен контекст.“* Проверката за работен контекст се е

²¹ Съображение 43 от Директивата.

²² Тъй като сигналите, които се основават на подозрения, но не са придружени с доказателства, може да бъдат отхвърлени.

²³ Съображение 1 от Директивата.

²⁴ Съображение 40 от Директивата.

²⁵ Съображение 36 от Директивата.

изразила в търсене на документи в интернет страниците на засегнатото лице (държавна структура) и на НПО-то на сигнализиращото лице, без да е взето предвид, че и двете практикуват работна дейност в една и съща обществена сфера.

От друга страна, КЗЛД счита, че няма „конкретни данни за извършеното нарушение, както и за предприети ответни действия спрямо твърденията, поради което не може да бъде направен извод за неговата допустимост.[...], вкл. периода на неговото извършване“, въпреки че информацията за ответните действия е както публично достояние, така и изрично посочена в сигнала. При изискване на допълнителни данни за сигнала, на сигнализиращото лице не се предоставя информация какви конкретни данни липсват.²⁶ В последствие, КЗЛД отхвърля сигнала и поради липса на достатъчно информация.

4. Коментари на одитния екип

❖ Анализ на „работен контекст“ в българската правна доктрина спрямо текста на Директивата

Възможно е част от причината за по-тясно тълкуване на „работен контекст“ в практиката да произтича от обвързването на понятието „работа“ неизменно с платена трудова дейност. Разпоредбата на чл. 242 от Кодекса на труда посочва, че „*Положеният труд по трудово правоотношение е възмезден*“. В други държави членки на ЕС и за самите институции на ЕС понятието „работа“ е по-широко и обхваща друг вид полагане на труд в работни условия, като неплатеният труд (напр. в контекста на доброволчески или стажантски труд), също се отразява като професионален стаж на дадено лице.²⁷

Директивата също споменава „организации на гражданското общество“ сред допустимите организации, чрез които сигнализиращото лице може да „оповестява[m] пряко на обществеността“.²⁸

В допълнение, тъй като в България неплатеният труд (напр. доброволчески труд) не се смята за формиращ трудовия и/или професионален стаж, е възможно тази особеност на националното право да влияе ограничително върху тълкуването на понятието „работен контекст“, макар чл. 4 от Директивата да описва „сигнализиращите лица, които работят“ и изброява „и доброволците и платените или неплатените стажанти“ като включени в персоналният обхват.²⁹

Друг пример от текста на Директивата в подкрепа на по-широко тълкуване на „work-based relationship“ е наличието на „всички лица, работещи под надзора и ръководството на изпълнители, подизпълнители и доставчици“. Тези лица нерядко може да бъдат назначени на граждански договор. Такива случаи са изрично включени в персоналният обхват на чл. 4 от Директивата, но по смисъла на българското право не биха били в дефиницията на „трудова правоотношения“ - терминът, използван за превод на чл. 4, ал. 2 от Директивата.

²⁶ Напр. за периода на извършеното нарушение, за самото извършено нарушение и т.н.

²⁷ Това е видно, например от:

<https://www.bamf.de/EN/Themen/MigrationAufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Arbeit/Sonstige/sonstige-node.html>;
https://youth.europa.eu/go-abroad/volunteering/record-your-volunteering-experience-better-job-prospects_en;
<https://eu-careers.europa.eu/en/help/faq/7433>.

²⁸ Съображение 45 от Директивата в контекста на защитата срещу ответни действия с цел отмъщение.

²⁹ Близостта до „информация относно възможни нелоялни и незаконни [...] практики [...]“ фигурира като причина категории лица да бъдат включени в персоналният обхват на директивата по чл. 4 като сигнализиращи лица (съображение 8 от Директивата).

Следва да се подчертае, че определящото в смисъла и целите на Директивата е дали информацията за нарушение е получена от сигнализиращото лице в контекст, свързан с професионална дейност, а не дали тази дейност е платена и обвързана с трудово или служебно правоотношение.

Възприетият подход на КЗЛД да проверява за публично налично договорно правоотношение между засегнатото лице и юридическото лице, към което сигнализиращото лице полага платен или неплатен труд представлява на практика фактическо стесняване на персоналния обхват на сигнализиращите лица. Дали има юридически неточности в превода на Директивата,³⁰ следва да е предмет на допълнителна експертна проверка на най-високо ниво, която не е в обхвата на одитната проверка, свързана с настоящия доклад.

❖ Обществен интерес

Съображение 32 от Директивата изисква „Мотивите на сигнализиращите лица за подаването на сигнала не следва да имат отношение при вземането на решение дали те следва да получат защита.“ Одитната проверка установи, че **предположения за мотивите на сигнализиращото лице влияят на начина, по който служителите на КВПС разглеждат сигнала.** Например, ако в сигнала има информация за трудовите правоотношения на самото сигнализиращо лице, заедно с информация, касаеща други физически лица с характера на нарушения срещу обществения интерес, то се наблюдава тенденция този сигнал да се коментира и обяснява с акцент върху *т.нар. частен трудово-правен характер*. Тези коментари върху мотивите на сигнализиращото лице противоречат на Директивата и няма как да не повлияят негативно върху цялостното разглеждане на сигнала.

Съображение 21 от Директивата посочва, че „Държавите членки биха могли да решат да предвидят, че подаването на сигнали относно междуличностни оплаквания, които засягат единствено сигнализиращото лице, а именно жалби за междуличностни конфликти между сигнализиращото лице и друг работник, могат да бъдат насочени към други процедури.“ Според констатациите на одитния екип, проверените сигнали по ЗЗЛПСПОИН като цяло засягат нарушения, които не са насочени въобще или не са насочени единствено към сигнализиращото лице. За сметка на това, ответните действия констатирани по проверените сигнали са насочени към сигнализиращото лице, като има тенденция те да подават сигнал по ЗЗЛПСПОИН след като вече са претърпели ответни действия (напр. уволнение). Всеки проверен сигнал, съдържащ информация за ответни действия, неизменно има елемент на „оплаквания, които засягат единствено сигнализиращото лице“. Това обаче не следва да води до заключението, че тези сигнали са от частен трудово-правен характер, тъй като основният им предмет е един или повече аспекти на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН.

С други думи, одитният екип счита, че в статистиката следва водещо да бъде каква част на чл. 3, ал. 1, ал. 2 т.1, ал. 3, или ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН касае сигнала. Ако не съществува подобно водещо основание, чак тогава сигналът да бъде счетен като засягащ единствено *трудовето законодателство* или *законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба*. Също следва да бъде отчетено дали сигналът засяга *трудовето законодателство* или *законодателството, свързано с изпълнението на*

³⁰ Установени такива случаи е имало в миналото за други законодателни актове на ЕС, като някои неточности в преводи на езици на други държави-членки са били предмет на решения на Съда на ЕС.

държавна служба по отношение единствено на сигнализиращото лице, или засяга и други служители, включително и него.

❖ **Сигнали, касаещи безопасни условия на труд**

В отговор на общи въпроси, касаещи целия обхват на одитната проверка, представени в деня на започването ѝ (общите въпроси), КВПС посочва, че основните типове нарушения попадат в обхвата на трудовото законодателство по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН. При проверката на сигнали е видно, че повечето сигнали касаят разнообразни аспекти на приложното поле на ЗЗЛПСПОИН, **но ответните действия като цяло са свързани с трудовото право** (най-често уволнение). Одитният екип също установи, че КВПС възприема сигнали, касаещи безопасни условия на труд като част от трудовото право и подава информация относно техния брой само при изрично зададен въпрос относно сигнали, касаещи безопасни условия на труд.³¹ По този начин, оценка за частен *трудова-правен характер* влияе и на статистиката от КЗЛД за броя на сигналите по дадена предметна област.

❖ **Нарушения, свързани с трудовото законодателство, респективно - законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба**

В Становище на КЗЛД до Министъра на правосъдието относно проект на Решение на МС за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН от 22.11.2024 г. (наричано още Становище на КЗЛД от 22.11.2024 г.), КЗЛД посочва, че „до момента практиката по прилагане на ЗЗЛПСПОИН показва, че той се ползва като паралелен режим за разглеждане на трудово-правни спорове, които не засягат обществен интерес.“ Посочва се още, че „Практиката в другите държави-членки, които са транспонирали Директивата, показва, че не е включена като допълнителна област трудовото законодателство или законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба.“

Както е известно, всяка Директива на ЕС, и Директива (ЕС) 2019/1937, представлява хармонизиране на законодателството на държавите-членки на ЕС, за да се постигне минимален стандарт в дадена област. Въпреки това, държавите-членки винаги са окуражавани да разширят този минимален стандарт, както сметнат за добре. По информация на ЕК, 11 държави-членки са разширили материалния обхват по начин, който включва други области на националното право, без да споменават изрично трудовото право. Някои държави-членки включват или всички нарушения на националното право и/или на правото на ЕС, или други нарушения на националното право, засягащи обществен интерес. Поради гореизброеното и в противоречие със Становището на КЗЛД от 22.11.2024 г., одитният екип счита за изключително важно трудовото право да остане в обхвата на ЗЗЛПСПОИН. **Одитната проверка констатира, че липсата на яснота какво представлява понятието „обществен интерес“ в областта на трудовото законодателство и законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба, затруднява КЗЛД в преценката за РДДП.**

³¹ От отговори на КВПС на общите въпроси.

С. Проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване

1. Срок за препращане на сигнали към КО

При извършване на одитната проверка беше установено, че разработените от КЗЛД Правила за КВПС въвеждат изисквания и срокове за обработка и препращане на сигнали, които не съответстват на разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН. По-конкретно, **констатирано е разминаване в сроковете за препращане на сигнали до КО.**

Проверяващият екип установи, че в Правилата за КВПС³² е заложен допълнителен срок за препращане на сигнала към КО, а именно – **не по-късно от 7 дни от получаване на изричното писмено съгласие и/или допълнително поисканата информация от сигнализиращото лице.** Същевременно, според чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, сигналите трябва да бъдат препратени **незабавно, но не по-късно от 7 дни от тяхното получаване.** Тази разпоредба цели да осигури бързина и ефективност при обработката на сигнали, като същевременно предоставя правна сигурност на сигнализиращите лица и защита на техните права по Директивата. Също така, чл. 15, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН изисква при нередовни сигнали, на сигнализиращото лице да бъде изпратено „съобщение“ за отстраняване на нередовностите в 7-дневен срок от получаването на сигнала. Записано е, че при неотстраняване, сигналът се връща на сигнализиращото лице в същия 7-дневен срок. Същевременно, чл. 16, т. 1 от ЗЗЛПСПОИН предвижда, че служителите, отговарящи за разглеждането на сигналите (СОРС), са длъжни да потвърдят получаването им в същия срок от 7 дни. На практика, в срока от 7 дни КВПС трябва да извърши следните действия за обработка на сигнала:

- да потвърди получаването му;
- да извърши преценка дали има необходимост да бъдат отстранени нередовности при подаване на изискваните от чл. 15, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН минимален обем данни (като такива следва да бъдат отстранени в същия 7-дневен срок);
- да извърши проверка за РДДП.

Като допълнение към ЗЗЛПСПОИН, в Правилата за КВПС³³ са въведени следните изисквания и срокове:

- „В 7-дневен срок **от получаването на сигнала** служителят, отговарящ за разглеждането му, проверява редовността, допустимостта, достоверността и правдоподобността му“. (чл. 40, ал. 1);
- „След извършване на проверките по чл. 40, но не по-късно от 7 дни **от получаването на сигнала**, служителят изпраща на подателя потвърждение и при необходимост изисква допълнителна информация.“ (чл. 41, ал. 1);³⁴
- „В 7-дневен срок **от получаване на сигнала** СОРС извършва преценка за необходимост от разкриване самоличността на сигнализиращото лице и/или информация в сигнала, от която може пряко или непряко да се узнае неговата самоличност.“ (чл. 42, ал. 1) „При преценка за **необходимост** от разкриване на неговата самоличност във връзка с разглеждане на сигнала и изисква неговото изрично писмено съгласие в 7-дневен срок.“ (чл. 42, ал. 2);

³² Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

³³ Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

³⁴ Прави впечатление, че чл. 36, ал. 3 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. дублира действието по потвърждаване на УИН, залегнало в чл. 41, ал. 1 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

- *„Комисията препраща сигнала незабавно, но не по-късно от 7 дни след получаване на изричното писмено съгласие за разкриване на самоличността и/или допълнително поисканата информация от сигнализиращото лице“ (чл. 43, ал. 1).*

Прави силно впечатление, че 7-дневният срок за препращане на сигнала затруднява КВПС, особено предвид наличния недостиг на служители. Възможно е заради това, в Правилата за КВПС³⁵ да са заложили допълнителните срокове за изясняване на сигнала (7 дни) и за получаване на съгласие за разкриване на самоличността (7 дни). Макар потвърждаването на сигнала да се извършва по същото време с искането на съгласие за разкриване на самоличността и, ако е необходимо, искането на допълнителна информация, тези непредвидени в ЗЗЛПСПОИН срокове допълнително забавят препращането на сигнала към КО.

КВПС има практика да извършва тази първоначална комуникация за потвърждаване на сигнала и получаване на обратна информация от сигнализиращото лице единствено чрез писма. От проверените сигнали е констатирано, че това води до забавяне, като само при липса на отговор от сигнализиращото лице, се осъществява пряка комуникация (в която се посочва, че е изпратено такова писмо). Въпреки че, чл. 15, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН изисква при нередовни сигнали на сигнализиращото лице да бъде изпратено „съобщение“ за отстраняване им, начинът по който се изпраща това съобщение,³⁶ допълнително удължава срока за получаване на тази информация. От интервютата със служители на КВПС се констатира, че повечето изпращат писмо до сигнализиращото лице със 7-дневен срок за допълнителна информация, като рядко се посочват и други възможности за връзка със сигнализиращото лице по някой от предоставените канали, предвидени в Правилата за КВПС. Одитната проверка констатира, че телефонни обаждания със сигнализиращи лица са били по-чести в първите 11-12 месеца от влизане в сила на закона, отколкото са сега. От проверените сигнали са констатирани няколко, при които при закъснение с изясняването, размяната на няколко писма е могла да бъде заменена от телефонно обаждане. С оглед на бързината на комуникация по време на РДДП проверки, одитният екип счита, че има по-ефикасни и ефективни начини за комуникация в реално време от писма, които могат да бъдат дори и потенциално по-сигурни от комуникация по поща.

Чрез предвиденото *„Комисията препраща сигнала незабавно, но не по-късно от 7 дни от получаване на изричното писмено съгласие за разкриване на самоличността и/или допълнително поисканата информация“* КВПС удължава срока, изрично предвиден в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, който е 7 дни от получаване от сигнала.

Макар одитният екип да отчита, че 7-дневен срок е прекалено кратък за задълбочено извършване на предвидените в ЗЗЛПСПОИН действия преди препращане на сигнала, това удължаване значително забавя препращането, като:

- Забавяне в препращането към КО е констатирано в 27 от проверените 39 сигнали – т.е. в около 69% от тях;
- Сред тях има сигнали, в които препращането е било забавено единствено заради липсата на изричното писмено съгласие за разкриване на самоличността.

³⁵ Правилата за КВПС от 09.07.2024 г. и Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

³⁶ КВПС възприема този начин като „писмо“.

2. Констатации от проверени сигнали, касаещи проверката на РДДП и препращане към КО

- Констатиран се случай на сигнал, при който **два пъти е поискано и съответно получено съгласие от сигнализиращото лице за разкриване на самоличността „за целите на проверката от КО“**. Въпросният сигнал е препратен към единия КО 34 дни след регистриране на сигнала, а към другия КО - 50 дни след доуточняване на ответни действия от трудово-правен характер (92 дни след регистрирането).
- **Закъснение с изискване на допълнителна информация**, което излиза извън 7-дневния срок от получаването на сигнала. Констатирани са и сигнали, при които дори и след изясняването са налице значителни забавяния. Има поне четири сигнала, при които препращането към КО се е случило средно 30 дни след доизясняване.³⁷ Т.е. сигналите не само не са препратени в 7-дневния срок по ЗЗЛПСПОИН, но и значително надхвърлят допълнителния срок, заложен в Правилата за КВПС.
- **Работен контекст:** към засегнатото лице директно е отправен въпрос от КВПС дали твърденията на сигнализиращото лице са верни (в т.ч. дали е бивш/настоящ служител). При един от тези сигнали, въпросът към засегнатото лице съвпада във времето и по същество с въпрос, зададен към КО. Според одитния екип **такава практика е неуместна и несъвместима със смисъла и целите на Директивата и на ЗЗЛПСПОИН**, а когато е дублирана със задаване на същия въпрос към друг административен орган, тя е и неефикасна. Това, че сигнализиращо лице е било уволнено преди подаване на сигнала не означава, че не може да бъде обект и на други форми на ответни действия и след подаването му.
- **Пълномощник:** Констатирани са и сигнали, при които проверката за РДДП е допълнително забавена от кореспонденция между КВПС и друго лице, различно от сигнализиращото лице, което е подало сигнала от името на първото в качеството му на пълномощник/ представител, като са изисквани допълнителни документи (пълномощно), за да бъде счетен сигнала за РДДП. Макар във формуляра за подаване на сигнали да има раздел за пълномощник на сигнализиращото лице (съдържащ единствено две имена, електронна поща и незадължително поле за прикачване на пълномощно), **на интернет страницата на КЗЛД няма налична информация какво следва да бъде пълномощното, за да не повлияе негативно на допустимостта на сигнала. Също така, извън формуляра, на интернет страницата на КЗЛД няма информация в кои случаи сигналът може да бъде подаден от друго лице (пълномощник, представител), различно от сигнализиращото лице, както и при какъв ред и условия.** Това противоречи и на Хартата на основните права на ЕС.
- **Качеството на засегнатите лица:** Констатирани са и сигнали, при които е поискана допълнителна информация, с оглед да се конкретизира точно срещу кого е подаден. В един от тях, КВПС изследва дали е срещу органа-засегнато лице или срещу ръководителя на органа – засегнато лице. Макар информацията дали засегнатото лице попада в обхвата на ЗПК като висшестоящо лице³⁸ да е важна за препращането, тя е налична в текста на ЗПК и не следва да бъде обект на допълнително пояснение от сигнализиращото лице (което забавя препращането към КПК с два месеца). В друг сигнал, КВПС прави анализ дали е подаден срещу засегнатото лице-директор на органа, чрез която длъжност има данни за злоупотреба с власт или срещу засегнатото лице в лично качество. КЗЛД решава, че подадения сигнал е „срещу засегнатото лице, в качеството [му] на директор, а не в лично качество“ и тъй като то вече не изпълнява тази длъжност, е една от причините сигналът да не е препратен към КПК и е счетен за недопустим. Макар КВПС да не е чел

³⁷ Т.е. получаване от сигнализиращото лице на допълнителна информация, която е счетена за достатъчна.

³⁸ И следва сигналът следва да бъде препратен на КПК.

този сигнал за допустим и да не се е стигнало до проверка по него и до забрана за ответни действия, според КВПС по принцип има правна пречка за налагане на административнонаказателна санкция на административен орган-засегнато лице, тъй като в глава четвърта от ЗЗЛПСПОИН се посочва „лице“, а не „лице или орган“. Според одитния екип това представлява стеснително тълкуване на ЗЗЛПСПОИН. Има резон за тълкуване на глава четвърта „Административнонаказателни разпоредби“ като позволяваща на КЗЛД да наложи такава санкция на ръководителя на административен орган-засегнато лице, тъй като чл. 24, ал. 2 от ЗАНН посочва, че *„За административни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.“* Според одитния екип, дори и в случаите, в които ръководителят на административния орган-засегнато лице се е сменил преди да бъде наложена санкцията за допуснато нарушение, това не следва да бъде пречка за административно-наказателната отговорност за органа. Това е действие, предприето от името на органа, макар вече негов ръководител да е друг човек.³⁹ Следва също да се има предвид, че в специализираното законодателство на административните органи, изрично е упоменато, че те представляват *„юридическо лице на бюджетна издръжка“*.

- **Препращане по компетентност:** Одитният екип констатира и два сигнала, при които проверките за твърдените нарушения в сигналите са възложени по компетентност на засегнатото лице, което е и КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН без да се отчита конфликта на интереси.

❖ При спор за компетентност на КО

Също така, от интервютата е видно, че е силно утежнена процедурата при евентуално неточно определяне на КО по чл.20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН при спор за компетентността, защото всяко действие се докладва на комисия, което бави сроковете. При евентуален спор за компетентност между различни органи по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН относно едни и същи аспекти от твърдените нарушения в сигнала, правилата предвиждат няколко допълнителни стъпки, които изискват време и административни действия, за да бъде направено препращането към друг компетентен орган. Те са: връщане към КВПС, докладване пред КЗЛД с предложение за препращане от КЗЛД към друг орган, съставяне на писмо за препращане, извеждане от деловодство.

D. Самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН

Според чл. 24, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, служители на КВПС *„извършват самостоятелни проверки по сигнали за нарушения, извършени от органите по чл. 20; за целта имат право да изискват и получават информация от държавни и общински органи, освен от органите по чл. 20, ал. 1, т. 2, както и от юридически и физически лица, необходима за установяване на допълнителни фактически обстоятелства, свързани със сигнала; органите и лицата са длъжни в 7-дневен срок от получаване на искането да представят необходимата информация и документи.“*

³⁹ Относно засегнати лица-дружества: Дори и да се налагат предвидените в ЗЗЛПСПОИН административно-наказателни санкции, имайки предвид заложените значително по-високи такива в други държави-членки на ЕС, възниква въпросът дали те биха имали възпиращ ефект при сигнали за нарушения от засегнати лица с по-голяма финансова обезпеченост. Алтернативно, законодателят може да предвиди по-високи санкции за дружествата, които носят по-голяма обществена отговорност поради размера на дейността си (напр. дружества, попадащи в чл.2 от Директива (ЕС) 2024/1760 относно дължима грижа на дружествата във връзка с устойчивостта).

Според отговори на общите въпроси, до настоящия момент не са извършвани проверки по сигнали за нарушения от КО (самостоятелни проверки). В правилата за КВПС е посочено, че *„Проверките са процедурни и са свързани със спазването на изискванията на ЗЗЛПСПОИН от страна на съответния компетентен орган.“* Според одитния екип, ЗЗЛПСПОИН не определя проверките за процедурни. Вероятно е сигнали за нарушения от КО да изискват по-всеобхватна проверка вместо изцяло процедурна такава, особено имайки предвид правото на служители на КВПС *„да изискват и получават информация от държавни и общински органи, освен от органите по чл. 20, ал. 1, т. 2, както и от юридически и физически лица, необходима за установяване на допълнителни фактически обстоятелства, свързани със сигнала“*.⁴⁰

Одитният екип констатира, че **КВПС няма регистър за самостоятелни проверки по реда на чл. 24, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН**. КВПС посочва, че *„Не съществува законово задължение да се водят регистри по повод извършваните проверки по реда на чл. 24, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН.“* Чл. 76 от Правилата за КВПС предвижда да се изготви доклад до КЗЛД, който се завежда в системата „Сигнал“.⁴¹

Въпреки липсата на изрично разписано законово задължение за отделен регистър и възможността да не е необходим такъв, одитният екип счита за уместно да се предвиди подходящ начин за отчитане на броя самостоятелни проверки по сигнали за нарушения от КО. Такава подготовка може да се заложи в системата „Сигнал“ със специална номенклатура, показваща свързаност към съответния КВПС и УИН номер. Някакъв вид обозначение би подпомогнал КВПС при започване на самите проверки, но и за статистически цели.

Според отговори на общите въпроси, КВПС проследява предприети последващи действия от страна на КО, направени след самостоятелните проверки като изисква да се предостави информацията в определен срок⁴² *„за предприетите действия, с цел преустановяване на констатираното/ите нарушение/я“*. В случай на забавяне се предвижда единствено изпращане на напомнително писмо. Ако КО не предприеме действия за преустановяване на констатирано нарушение по смисъла на чл. 78 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г., дирекцията пристъпва към установяване *„кои са контролните органи на съответния компетентен орган и се докладва на КЗЛД за вземане на информирано решение“*.⁴³ При *„взето решение на КЗЛД за предприемане на последващи действия, се уведомява съответния проверяван субект и се изисква в определен срок да предостави на КЗЛД информация за предприетите действия, с оглед преустановяване на конкретното констатирано нарушение/я и избягване на подобни в бъдеще.“*⁴⁴

Заклучение:

От проверката на сигналите се констатира, излизане от срока за препращане към КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, който е **„незабавно, но не по-късно от 7 дни“ от получаването на сигнала**. Т.е. ЗЗЛПСПОИН изисква в рамките на седем дни сигналите да се потвърждават, изясняват, и препращат, без да допуска по-дълъг срок. Чрез Правилата за КВПС, се прави опит за удължаване на този срок. От една страна, е установено несъответствие между Правилата за КВПС и ЗЗЛПСПОИН, от друга страна, предвид сложността на

⁴⁰ Чл. 24, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН.

⁴¹ Чл. 76 от Правилата за КВПС: *„След приключване на проверката и извършения анализ, проверяващият екип: 1. Изготвя доклад до КЗЛД, който се завежда в специализираната система за документооборота на дирекция КВПС, ведно с приложенияте в оригинал документи и доказателства, съдържащи анализ на установените факти при проверката, събраните доказателства и предложение за последващи действия.“*

⁴² Не е пояснено колко дълъг е този срок.

⁴³ От отговори на КВПС на общите въпроси.

⁴⁴ Чл. 78 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

материята, кадровата обезпеченост и други констатации от одитната проверка, законодателят може да обмисли възможността за известно удължаване на този срок. С оглед на обществения интерес КВПС следва да извършва задълбочен анализ на сигналите и необходимите последващи действия по тях спрямо смисъла и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН, като вметването в краткия 7-дневен срок такъв не може да бъде извършен.

V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: Оценка на ефективността на сътрудничеството и взаимодействието между Комисията и другите компетентни органи и организации по чл.20 от ЗЗЛПСПОИН

Критерии и законови изисквания:

Чл.20 от ЗЗЛПСПОИН

Констатации:

В доклад на омбудсмана с рег. № 37-36#3/05.03.2024 г. бе отправена препоръка за изготвяне на методология/процедура, която да гарантира ефективността на взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и с цел спазване на предвидените в закона срокове. В изпълнение на тази препоръка от КЗЛД са предприети действия, като е поискано от съответния КО по чл.20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН да изпрати своите предложения за съдържание и обхват на проект на методология/процедура за ефективно взаимодействие между КЗЛД и КО.

Въз основа на получените предложения, от страна на КЗЛД е подготвен проект на Правила за взаимодействие на КЗЛД с КО, съгласно чл.20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН (оттук нататък *Правила за взаимодействие*).

Те са включени в Програмата на проведената втора годишна среща на КЗЛД с КО. По време на срещата е поискано от всеки КО да представи официално становище по обсъждания проект. От преглед на направените предложения, проверяващият екип обръща особено внимание на следното:

- КЗЛД предлага сигнали по ЗЗЛПСПОИН да се гледат с приоритет от КО. Това предложение не среща разбиране от всички КО;

- някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, от заложените по ЗЗЛПСПОИН;

- някои КО считат, че не е необходимо да се съобразят с искането на КЗЛД за предоставяне на информация за движението по сигнала до КЗЛД в едномесечен срок от препращането;⁴⁵

- има неясноти от страна на КЗЛД и КО за мерките за защита и коригиращите мерки. Прави впечатление, че КО изпитват сериозни затруднения с тях и как следва да ги прилагат;

⁴⁵ Този срок касае единствено уведомяване на КЗЛД относно движението на проверката по сигнала, за да се съобрази дали ще се наложи удължаване на срока на проверката по ЗЗЛПСПОИН от три на шест месеца. Срокът от един месец не представлява скъсяване на срока за проверка, а процедура за обратна връзка от КО към КЗЛД като централен орган за външно подаване на сигнали. Такава обратна връзка е важна и с оглед изискването на Директивата относно информиране на сигнализиращото лице в „разумен срок“ (напр. съображения 57, 58, и 67 от Директивата).

- липсват ясни процедури и правила при неправилно определяне на КО от страна на КЗЛД. КО заявяват искане в *Правилата за взаимодействие* да бъде дадена възможност в тези случаи директно да препращат сигнала към другия КО в кратък срок, като за целта информират КЗЛД.

- при препращането на сигнала към няколко КО, КЗЛД не информира отделните КО към кой още е препратен сигнала. Според КО, това е необходимо и важно за координирани съвместни действия между КО, като всяка писмена комуникация следва да е с копие до КЗЛД. Според КО, КЗЛД следва да извършва обобщен анализ на предоставената информация, която да се свежда до знанието на КО.

Анализ и констатации на одитния екип

Към момента на приключване на одитната проверка *Правилата за взаимодействието на КЗЛД с КО, съгласно чл.20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН* все още не са окончателно утвърдени. КЗЛД посочва, че момента на одитната проверка не са получили обратна връзка от всички КО.

Проверяващият екип извърши преглед и анализ на 39 броя сигнала. От тях се открояват следните проблеми, пряко засягащи взаимодействието с КО:

1. Срокове

Някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. Тази практика противоречи на духа и целите на ЗЗЛПСПОИН и на Директивата.⁴⁶ Тези срокове са специални, тъй като ЕС и българският законодател са преценили завишения обществен интерес на нарушенията, попадащи в предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН. Според одитния екип това не води до намеса в независимостта на КО, а налага единствено приоритетно разглеждане и разпределяне на постъпили по ЗЗЛПСПОИН сигнали, като се отчитат кратките три и шест месечни срокове за произнасяне. Одитната проверка констатира, че органи със затруднения с произнасяне в срок включват: НАП, Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ), Комисия за финансов надзор (КФН), Държавната агенция „Национална сигурност“ - ДАНС (относно класифицирана информация) и Комисия за защита на конкуренцията - КЗК (относно обществени поръчки).

Както е описано в други части на настоящия доклад, одитната проверка установи забавяне в препращането от КЗЛД на КО заради различни причини: проверката за РДДП; получаване на допълнителна информация; изчакване на сигнализиращото лице да даде съгласие за разкриване на самоличността му „*във връзка с разглеждане на сигнала от КО*“, ⁴⁷ и др. Допълнителните срокове за препращане, упоменати в чл. 43, ал.1 от *Правилата за КВПС*⁴⁸ са за сметка на проверката от КО, като за тях остава по-малко време за извършване на проверка по същината на сигнала. Това довежда до забавяне още преди препращане на сигнала към КО. А същевременно, КВПС иска проверката от КО да приключи най-късно два или респективно пет месеца от препращането, като при някои сигнали е констатирано, че дава и по-кратки срокове. При забавяне на КЗЛД в препращането се създава допълнително и предотвратимо напрежение при взаимодействието между КЗЛД и КО с оглед на сроковете по ЗЗЛПСПОИН.

⁴⁶ Напр. на съображение 65 от Директивата.

⁴⁷ Чл. 41, ал. 2 от Правилата за КВПС.

⁴⁸ А именно: „незабавно, но не по-късно от 7 дни“ от получаването на сигнала.

2. Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки

Национална агенция по приходите (НАП) предлага да се обмисли възможността в проекта на *Правила за взаимодействие на КЗЛД с КО*, да бъдат регламентирани необходимите действия, които КО е целесъобразно да предприемат в случай, че самоличността на сигнализиращото лице е била разкрита пред трети лица и/или съществува реален риск от предприемане на ответни действия спрямо същото. Подобни въпроси, изискващи предприемането на неотложни действия както от компетентния орган/и, така и от страна на Комисията, могат да послужат като аргумент за провеждане на оперативни присъствени или онлайн срещи между представители на съответните институции (КО и КЗЛД), с цел вземане и своевременно прилагане на адекватни решения, насочени към защита на правата и интересите на сигнализиращите лица. Вземите решения могат да бъдат обективирани впоследствие в съответен документ, изготвен от инициращия срещата орган. Според тях осъществяването единствено на писмена кореспонденция без обратна връзка поражда редица неясноти и въпроси, възпрепятства работата, особено при работата със сложни по своята същност сигнали.

От кореспонденцията на КЗЛД с КО и от проверката на самите сигнали, одитният екип констатира, че сред КО има неясноти кой следва да предоставя защитата и да налага коригиращите мерки – в т.ч. докъде администрацията може да наложи коригиращи мерки и докъде е съда. Например, Изпълнителна агенция – Главна инспекция по труда (ИА ГИТ) изрично посочва, че няма как да наложат на работодателя коригиращи мерки. Тази тема е развита по-подробно в главата за коригиращите мерки. Установи се, че има неяснота сред КО, които следва да прилагат тези мерки, като някои от тях искат да се обмисли по-детайлното описание на възможните коригиращи мерки, които КО могат да прилагат в хода на извършвана проверка, независимо от правомощията им, предвидени в друг закон. Също така липсва координация между КО и налагане на практика за съвместни действия, обхващащи защита на лицата, подаващи сигнали, както и предприемане на коригиращи мерки. Това е притеснително, защото по този начин се нарушава защитата на сигнализиращото лице от ответни действия.

При такива неясноти във взаимодействието и коригиращите мерки, защитата по ЗЗЛПСПОИН няма как да е пълна.

3. Препращане между КЗЛД и КО, както и между КО

Член 11 от Директивата изисква „*всеки орган, който е приел сигнал, но не е компетентен да разгледа нарушението, предава сигнала на компетентния орган в **разумен срок**, по сигурен начин и че сигнализиращото лице без забава се уведомява за това.*“ В Правилата за КВПС, такава хипотеза е уредена чрез препращане от некомпетентния КО обратно на КВПС, която изготвя предложение за препращане, подлежащо на гласуване от колективния орган, след което се препраща, обикновено по пощата. Този процес съдържа значителен брой административни стъпки, които повдигат въпроси относно неговата ефикасност. Има предложение от КО чрез *Правилата за взаимодействие* да бъде пояснено, че некомпетентния орган директно препраща сигнала до съответния КО, в кратък срок, като за това информират КЗЛД. Такъв подход би ускорил значително препращането, макар да съществува риск от „прехвърляне“ на сигнал между няколко КО преди някой от тях да започне проверка.

Според одитния екип, препращането следва да се регламентира чрез Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН с пояснения за смисъла, целите, процедурите на взаимодействието, както и на значението на „*разумен срок*“ в контекста на препращане.

При препращането към КО, според одитния екип следва ясно и недвусмислено да се регламентират правила за избягване на конфликт на интереси при проверки на сигнали по ЗЗЛПСПОИН. Това е важно не само за самите служители на КО, разглеждащи сигнала, но и за самите КО. Одитната проверка констатира два случая на конфликт на интереси. Например, сигнал в обхвата на ЗЗЛПСПОИН, по който сигнализиращото лице е било уволнено от своя работодател-засегнато лице. КЗЛД конституира засегнатото лице като КО без да дава инструкции за проверката и без да отчита прекия конфликт на интереси. Така бившите работодатели на сигнализиращото лице са КО за проверка по твърденията на сигнализиращото лице. Не е изненадващ и резултатът от проверката: във вътрешен доклад на засегнатото лице, препратен на КЗЛД (без изходящ № и дата на доклада) засегнатото лице-КО посочва, че твърденията на сигнализиращото лице са „*неоснователни, немотивирани и необосновани*“. КЗЛД приема заключението на засегнатото лице, че то не е допуснало нарушения и приключва проверката. Според одитния екип, такъв конфликт на интереси противоречи на смисъла и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН и излага сигнализиращото лице на завишен риск от администрацията, която следва да предостави защита.

4. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН:

Следва да се отбележи, че макар ЗЗЛПСПОИН да включва в обхвата си нарушения, чиито установяване би налагало финансова инспекция, АДФИ не е упоменат като КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. При потенциални нарушения за сключване на договори и възлагане на дейности без провеждането на изискуемите процедури по реда на ЗОП, следва сигналите за нарушения да се препращат към АДФИ, в чиито компетенции е контролът по изпълнението на чл.238, ал.1 от ЗОП.⁴⁹ Макар одитният екип да установи, че АДФИ извършва финансови проверки по ЗЗЛПСПОИН, следва АДФИ да се добави в списъка с КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН.

Според становището на АДФИ по *Правилата за взаимодействие* е „налице колизия“ между правилата при възлагане и извършване на финансовата инспекция, разписани в ЗДФИ и ППЗДФИ и разпоредбите, касаещи сроковете за извършване на проверки по ЗЗЛПСПОИН. „В ЗДФИ и ППЗДФИ, законодателят не се е ангажирал да предвиди конкретни срокове за извършване на финансова инспекция“, което противоречи на понятието „разумен срок“, залегнало в Директивата и в ЗЗЛПСПОИН.

При отговорите на общите въпроси, КВПС подчертава, че КЗЛД не е упоменат сред КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. Въпреки това, „защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни“ е в обхвата на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН. В чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН законодателят е предвидил, че „Сигналите, свързани с незаконосъобразно обработване на лични данни по смисъла на Регламент (ЕС) 2016/679, Закона за защита на личните данни и други специални закони или актове на Европейския съюз, се разглеждат от Комисията по общия ред, предвиден в тези закони и актове.“

Според одитния екип, процедурите и практиката по общия ред на КЗЛД няма как да удовлетворяват смисъла и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН. Съображение 57 от Директивата изрично посочва, че „Във всички случаи сигнализиращото лице следва да бъде информирано за хода на разследването и за резултата от него“, както и че „Сигнализиращото лице следва да бъде уведомено в **разумен срок за предвидените действия в резултат от подадения сигнал** или за предприетите последващи действия във връзка със сигнала и за основанията за избора на тези последващи действия.“ Съображение 58 от Директивата пояснява: „Разумният срок за информиране на сигнализиращото лице **не следва**

⁴⁹ При необходимост от проверка от АДФИ, КЗЛД пише до МФ, които от своя страна препраща сигнала на АДФИ – това забавя проверката.

да е по-дълъг от три месеца“. Съображение 67 от Директивата пояснява допълнително понятието **„разумен срок“** **относно последващите действия**: *„Предприемането на последващи действия и предоставянето на обратната информация следва да бъде извършено в разумен срок, предвид необходимостта от бързо решаване на проблема, който е предмет на сигнала, както и необходимостта да се избегне ненужно публично оповестяване. Този срок не трябва да е по-дълъг от три месеца, но може да бъде удължен до шест месеца, [...]“*. Също така, съгласно законодателството на ЕС правото на добро управление и добра администрация изисква лицето да бъде информирано на всеки етап от административното разглеждане на засягащите го въпроси,⁵⁰ както и за всички изисквания към него.

С оглед на гореописаното и имайки предвид правата на сигнализиращите лица, произтичащи както от Директивата, Регламент (ЕС) 2016/679, така и от Хартата на основните права на ЕС, според одитния екип препращането към общия ред на КЗЛД, предвидено в чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН, на практика няма как да удовлетворява смисъла и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН. Дори и КЗЛД да прилагаше препоръката си към другите КО и да разглежда сигналите по ЗЗЛПСПОИН с приоритет по общия ред (одитната проверка не може да констатира това), такова разглеждане също не би достигнало минималните изисквания на Директивата и на други разпоредби от ЗЗЛПСПОИН (напр. чл. 23, ал.1, т.2).

При проверка на сигнали, препратени до органи, които не са упоменати в чл.20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, се установи,⁵¹ че КВПС препраща сигнал за проверка до КО, който на свой ред, препраща сигнала към административно подчинен на него орган (този не е изрично упоменат в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН). След приключване на проверката от този административен орган, вместо резултатът от нея да се препрати директно на КВПС, той се препраща до КО, към който първоначално е бил препратен сигнала, който от своя страна го препраща до КВПС. Според одитният екип, тази административна процедура може да бъде съкратена с оглед по-голяма оперативност, като резултатът от проверката да се препрати директно на КВПС.

5. Липса на заключение в доклади на КО

Сред другите основни трудности е, че докладите на някои КО, към които са препратени сигнали по ЗЗЛПСПОИН **нямат заключение** дали има установено нарушение или не. Такъв пример е АДФИ. Тъй като докладите съдържат специализирана терминология, изискваща висока финансова експертиза, това на практика ги прави неразбираеми за КЗЛД и другите КО. Също така, според прегледаните от одитната проверка сигнали, препратените към АДФИ са продължавали по-дълго от максималния шест-месечен срок. Един такъв сигнал, разглеждан от АДФИ, който не само не е приключен след осем-месечна проверка от АДФИ и не съдържа заключение, но приключва под условие *„докладът от извършената финансова инспекция следва да бъде изпратен на компетентните органи“* без да упоменава кои са те. След запитване от КВПС относно тези КО, АДФИ пояснява, че сигналът е препратен от тях по компетентност на Дирекция национален строителен контрол (ДНСК), както и на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) в качеството му *„на горестояща организация“*, на основание чл.20, ал.1 от ЗДФИ. Такава проверка не е окончателна и към момента на одитната проверка още не е приключена (13 месеца от подаване на сигнала). Поради това, КЗЛД не е в състояние да се произнесе с решение за приключване на проверката.

⁵⁰ Вкл. съгласно принципите на откритост и прозрачност.

⁵¹ Това е установено при ИАЛ и Териториално поделение на ИА ГИТ- гр. София.

6. Обществени поръчки

Одитният екип иска да обърне специално внимание и да подчертае, че от извършения анализ на информацията се откроява един сериозен проблем относно прилагането на чл.3, ал.1, т.1, буква „а“ и т.3 от ЗЗЛПСПОИН от Комисия за защита на конкуренцията (КЗК). В свои становища до КЗЛД, КЗК изрично подчертава, че: тя е орган по обжалване на процедури по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии, а не общ контролен орган. Посочва се още, че КЗК разглежда сигнали, свързани с провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии, които могат да съдържат данни и обстоятелства за наличие на тръжни манипулации, като форма на картелно споразумение, представляващо нарушение на чл.15 от ЗЗК и чл.101 от Договор за функциониране на ЕС (ДФЕС).

Одитиращият екип иска да обърне внимание също, че по информация от КЗК, до тях следва да бъдат изпращани сигнали, отнасящи се до прилагането на ЗЗК и чл.101 и чл.102 от ДФЕС. Това на практика обхваща всички сигнали, съдържащи твърдения за нарушения на антитръстовото законодателство като картели, забранено манипулиране на оферти, за злоупотреба с господстващо положение, за договорки между участници на пазарите или обмен на информация между тях.

Възможно е също така твърдения в сигнала да попадат в друга област от дейността от КЗК, а именно – нелоялна конкуренция. Това би се отнасяло за твърдение за продажби под себестойност, за въвеждане в заблуждение за качествата на определена стока или услуга, както и при твърдения за имитация, описани в Глава 7 от ЗЗК.

На следващо място КЗК посочва, че Глава седма „б“ от ЗЗК урежда случаи на нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански хранителни продукти. Това на практика са случаите, в които има дисбаланс в отношенията между селскостопанските производители и купувачите на тяхната продукция, изразяващи се в необосновани откази за плащане или изкупуване на договорена продукция и други. По мнение на КЗК, те не могат да приключат проверката в сроковете по ЗЗЛПСПОИН, тъй като производствата, които касаят сериозни административни нарушения, за тяхното доказване се изисква време за събиране на информация, доказателства и становища, както и за извършване на пазарен анализ.

Съображение 52 от Директивата пояснява, че следва „да се гарантира по-специално, че правилата за обществените поръчки в публичния сектор се спазват“. Според одитния екип, разпоредбата на чл.3, ал.1, т.1, б. „а“ от ЗЗЛПСПОИН води до неразбиране кой следва да бъде КО за разглеждане на сигнали за обществени поръчки. Това се дължи на противоречие с разпоредбите на Глава двадесет и седма „Производство по обжалване“ (чл.196 и сл. от ЗОП). По тази глава, сигнали по ЗОП могат да подават единствено заинтересовани страни, но не и (сигнализиращи) лица. По ЗОП, заинтересована страна не може да бъде защитена, както изисква ЗЗЛПСПОИН за сигнализиращите лица. Понятието „заинтересована страна“ предполага единствено личен интерес, докато ЗЗЛПСПОИН предполага обществен интерес. ЗЗЛПСПОИН изисква също и „работен контекст“, при който е придобита информация за нарушения в конкретна обществена поръчка. Също така, производства на КЗК обикновено са по-всеобхватни и траят значителен период, несъвместим със заложеното в Директивата и ЗЗЛПСПОИН. **В този смисъл законодателят следва да извърши преценка доколко следва да се вменява на КЗК задължение да разглежда сигнали във връзка с чл.3, ал.1, т.1, б. „а“** - нарушения касаещи обществени поръчки по ЗЗЛПСПОИН, предвид разпоредбите на ЗОП. Такова пояснение е още по-важно с оглед на специалното внимание, което Директивата отделя на обществените поръчки.

7. Препращане по чл. 23, ал.1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН към ЕС

Чл. 23, ал.1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН предвижда, че КВПС „*предават съдържащата се в сигнала информация по целесъобразност на компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато се касае за нарушения на правото на Съюза и това е предвидено в него или в националното право*“. Според чл. 25, ал. 1, т.2 от ЗЗЛПСПОИН предвижда също, на базата на доклад от извършена проверка от КО, директорът на КВПС следва да предложи на Комисията: „*Изпращане на съдържащата се в сигнала информация на компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз*“. Одитната проверка констатира, че дирекция КВПС не е изцяло сигурна кои са „*компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз*“, тъй като не са изрично изброени в ЗЗЛПСПОИН. Това влияе и на препращането: при прегледани девет сигнала с данни за злоупотреби с обществени поръчки с финансиране от ЕС,⁵² всички те са били препратени на български КО, но не и на такива на ЕС. Макар МВР- АФКОС да може да информира и съответните органи и институции на ЕС, в чл. 23, ал. 1, т.3 законодателят е предвидил това да прави КВПС. Още повече, че статистиката по изпълнението на ЗЗЛПСПОИН се изготвя от КЗЛД, а не е известно да се събира информация дали и колко сигнали са препратени от МВР-АФКОС към Европейската служба за борба с измамите – OLAF и към Прокуратурата на ЕС.⁵³ Според статистика за 2022 г., КЗЛД е препратила един сигнал към органи и агенции на ЕС. От проверените сигнали при настоящата одитна проверка, не е констатирано препращане на сигнали към органи и агенции на ЕС. Според проверяващия екип, взаимодействието на наднационално ниво би било благоприятствано от по-директно препращане към правилната институция, орган, служба или агенция на ЕС, както изискват Директивата и ЗЗЛПСПОИН.

Заклучение:

КВПС среща затруднения с препоръката, дадена от институцията на омбудсмана за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове. Такава още не е изготвена, поради констатираните по-горе факти. Също така, се установи колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО, като никъде не е разписано задължение на КО да се съобразят със ЗЗЛПСПОИН като специален закон. Има органи, които следва да бъдат включени в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН, но не са упоменати – напр. АДФИ и КЗЛД. Според одитния екип, тези неясноти могат да се изяснят и чрез Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН.

VI. РЕГИСТЪР НА СИГНАЛИТЕ И ЗАЩИТА НА ПОВЕРИТЕЛНОСТТА И САМОЛИЧНОСТТА НА ЗАСЕГНАТИТЕ ЛИЦА: Преглед на мерките и процедурите, предприети за защита на личните данни на лицата, подаващи сигнали и засегнатите лица

Критерии и законови изисквания:

чл.16, т.7 от ЗЗЛПСПОИН

⁵² Девет сигнала, които са били препратени към момента на одитната проверка.

⁵³ За Прокуратурата на ЕС е публично известно, че разследва злоупотреби с обществени поръчки по фондове на ЕС и в България.

Констатации:

На одитния екип бе извършено представяне на създадената информационна система за обработка на сигнали, наречена на кратко „Сигнал“. По време на представянето стана ясно, че системата е свързана с интернет страницата на КЗЛД, и по-конкретно със секциите – „Генериране на УИН по ЗЗЛПСПОИН за юридически лица“ и „Подаване на сигнал по ЗЗЛПСПОИН за физически лица“, за да може при генериране на УИН номер системата автоматично да го създава и изпраща по подателя.

При изпращането на сигнала, чрез системата, и генерирането на УИН, в „Сигнал“ се записват и запазват IP адресите на подателите. По обяснение на IT експерт на Комисията, това е с цел превенция и защита от DDOS и друг вид атаки. IP адресът на сигнализиращото лице е информация с географски компонент, по която може да се идентифицира лицето, а в разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН няма изрично правно основание. Тъй като се изисква подпис, електронен подпис или друга идентификация на подателя, не би трябвало да се събира IP адрес от всички сигналаподатели, при положение, че при всеки сигнал има подпис или електронен подпис.

Функционалност на системата „Сигнал“

След генерирането на УИН и постъпване на сигнала в системата, е осигурена възможност той да се разпредели на експерт на случаен принцип. Функционалността включва, прикачване на документи, определяне на задачи, както от експерта за себе си, така и от директора на КВПС на отделните експерти. Други функционалности включват: вътрешна поща за предаване на информация и документи; съгласуване на документи от директора; създаване на доклади и извършване на справки.

Разделът „Справки“ е добре развит, като е дадена възможност да се извършват редица справки обхващащи голяма част от информацията. Например справки могат да се направят за всички постъпили сигнали с генериран само УИН номер, само КВПС номер, всички постъпили преписки независимо от номерата, постъпили само чрез вътрешните канали на административните органи, само от физическите лица и т.н. Въпреки че КВПС да следва да знае по кой вътрешен канал е бил генериран даден УИН, одитната проверка констатира сигнали, при които КВПС пита засегнатото лице дали УИН е генериран по вътрешен канал при тях.

След проведени интервюта с IT експерт на КЗЛД, отговарящ за поддръжката и администрирането на системата, както и със служителя на УРАПО, отговарящ за въвеждане на данните в „Сигнал“, стана ясно, че:

- В случай, че експертите не сменят статуса на преписката на „приключена“ в системата, то последната изключва от разпределението на случаен принцип експерти, които са с повече висящи преписки;
- Служителят на УРАПО е натоварен със задачата да обработва и прикачва в системата цялата входяща, изходяща и вътрешна кореспонденция. Това означава, че след като СОРС изготвят документ (изходящо писмо към органите по чл.20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, изходящо писмо към сигналаподателя, доклад до директора на КВПС, доклад до КЗЛД), те не прикачват тези документи в системата, а единствено служителя на УРАПО. Бе дадено разяснение, че в случай на болничен, отпуск или по друга причина този служител може да бъде заместен от двама предварително обучени IT експерта на КЗЛД.

В потвърждение на горното са и отговорите от интервюта на служителите, които споделят, че при обработване на кореспонденцията по сигналите има множество допълнителни административни стъпки, които увеличават риска от излизане извън сроковете по ЗЗЛПСПОИН. Така не може лесно и бързо да се проследи по всяко време на кой етап от процедурата е едно вече подготвено писмо. От тях бе установено, че всяка изходяща кореспонденция със сигнализиращото лице не може да се изпрати от служител на КВПС или директора, а е необходимо да мине през три лица преди да бъде изпратено – деловодителя на КВПС към служител на КВПС към общото деловодство на КЗЛД. Също така се установи, че се е случвало да се изпускат срокове заради това забавяне, макар служител на КВПС да е подготвил отговор в срок, той да не е бил изпратен въобще.

По мнение на одитния екип, така организиран процесът по „наливане“ на информация в регистъра „Сигнал“ е неефективен, тъй като всички задачи са съсредоточени само в един служител (на УРАПО), което създава предпоставки за грешки и неточности.

След изискване на справка за получените сигнали от началото на 2024 г. до 30.09.2024 г. в края на одитната проверка бяха предоставени шест различни справки, като от тях е констатирано следното:

- Констатира се прескачане на поредността на КВПС номерата;
- Цели номера и преписки липсват от справките;
- Служители на КВПС не поддържат актуална информация в регистъра за сигналите;⁵⁴
- Общият брой на постъпилите сигнали не отговаря на предварително подадената информация от директора на КВПС;
- Има два случая, при които един и същи УИН е свързан с няколко КВПС номера;
- Има пет случая, в които един и същи КВПС номер (който не следва да се повтаря през 2024 г.) фигурира два пъти (най-често с различни дати);
- Има седем сигнала с по-късна дата отколкото следва да бъдат (по възходящ ред);
- Има поне шест сигнала, за които в справките КЗЛД фигурира в колоната „наименование на работодателя“, а от сигналите става ясно, че това не е така;
- Има три сигнала, които не излизат в справката с всички УИН номера, а одитната проверка констатира, че тези УИН номера съществуват;⁵⁵
- Заглавията на колони от справки на системата „Сигнал“ не винаги отговарят на информацията в тях.⁵⁶

По разяснения на директора на КВПС и служителя от УРАПО, причината за липса и прескачане на номера е, че не всеки заведен сигнал е получил УИН номер. Има и такива само с КВПС номер.

⁵⁴ От общо 104 преписки, само 18 са били маркирани като „приключени“ – като при приключване на одитната проверка КЗЛД е уведомила проверяващия екип, че вече всички приключени сигнали са маркирани като такива в системата.

⁵⁵ Има три сигнала, които са били проверени на хартия, но липсват в поне една от справките и имат УИН. Същевременно от 104 преписки, само 50 имат УИН в справките от „Сигнал“.

⁵⁶ Колоната „наименование на работодателя“ в системата „Сигнал“ се използва за отбелязване на засегнато лице. Би било удачно колоната да се преименува на „засегнато лице“. Колоната „лице, приело сигнала“ не се визуализира никаква информация за някои сигнали. Според КВПС това се отнася до сигнали, подадени през интернет страницата на КЗЛД. Би било удачно тази информация да се визуализира в справките на системата „Сигнал“. Колоната „засегнато лице“ отговаря не на засегнатото лице, срещу което е подаден сигнал, а на сигнализиращото лице. Би било удачно колоната да се преименува на „сигнализиращо лице“.

Заклучение:

Системата „Сигнал“ записва и съхранява IP адресите на подателите на сигнали. Цялата входяща, изходяща и вътрешна кореспонденция се обработва и прикачва в системата от един служител на дирекция УРАПО. Това създава зависимост от един човек и увеличава риска от забавяния и грешки, особено при отсъствието на този служител. Процесът на обработка на кореспонденцията включва множество стъпки и преминава през няколко лица, което увеличава риска от забавяния и изпускане на срокове по ЗЗЛПСПОИН. При предоставените справки бяха установени несъответствия. Установена е необходимост от подобряване на точността на справките от системата „Сигнал“.

VII. МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА И ЗАЩИТА НА СИГНАЛИЗИРАЩИТЕ ЛИЦА

Критерии и законови изисквания:

Глава трета – „Мерки за осигуряване на защита“ от ЗЗЛПСПОИН, чл.35, ал.1, т.1 и 2, чл. 23, ал.3 от ЗЗЛПСПОИН, глава трета чл.33 – коригиращи мерки, раздел „защита на лицата по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН и мерки за подкрепа“ и раздел „Последващи действия“ от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

Констатации:

В изпълнение на препоръка №4 от одитен доклад на институцията на омбудсмана № 36-37#3/05.03.2024 г. проверяващият екип установи, че КЗЛД са разработили и внедрили „Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗЗЛПСПОИН“ (оттук нататък, *Правила за мерки за подкрепа*). Проверяващият екип също установи, че са разработени и „Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН“ (оттук нататък, *Правила за мерки за защита*).

A. Мерки за подкрепа на сигнализиращите лица

След запознаване с тях се установи, че в *Правилата за мерки за подкрепа* са посочени единствено, какви действия е предприела Комисията за създаване на подраздели на интернет страницата си, към които да се насочват сигналаподателите. Към настоящия момент във въпросния подраздел е прикачен документ с наименованието „Мерки за подкрепа по реда на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“, чието съдържание е извадка на разпоредбите, касаещи мерките за подкрепа от закона. Също така е описано, че в писмото до сигнализиращото лице, с което се предоставя информация за регистрационния и УИН номера на сигнала се съобщават и мерките за защита, мерките за подкрепа, както и начините за получаване на правна помощ от Национално бюро за правна помощ (НБПП). Тази информация е под формата на три приложения, неразделна част от писмото. Посочено е още, че гражданите имат право да получат тази информация и при лична среща със служител на КВПС. С това се изчерва целия документ. Съдържанието на тези приложения са идентични и преповтарят законовия текст.

Видно от горното, нито правилата нито приложенията отговарят на съществени въпроси, които би си зададо едно сигнализиращо лице: „какви действия“ може да предприеме, за да получи подкрепа и защита; „как“; „при какви условия“; „чрез кого“; „кога“ и „къде“. В този смисъл, проверяващият екип счита, че мерките за подкрепа са неясни и не предоставят допълнителна яснота отвъд това, което е разписано в ЗЗЛПСПОИН. Предоставянето на писма,

съдържащи приложения, изчерпващи се с текста на закона, не може да представляват *"изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети, които се предоставят индивидуално и поверително относно процедурите и мерките за защита по чл. 34а, 36, 37, 38 и 39."* (чл.35, ал.1, т.1 от ЗЗЛПСПОИН). С оглед окуражаването на лица, възнамеряващи да подадат сигнал, Директивата пояснява, че *„Цялата информация относно сигналите следва да бъде **прозрачна, лесно разбираема и надеждна, за да се насърчава, а не да се възпрепятства подаването на сигнали.**“*

Мерките за подкрепа, описани в чл. 35, ал. 1, т.1 и т.2 от ЗЗЛПСПОИН, следва да се предоставят на всички сигнализиращи лица в кореспонденцията им с КВПС, независимо дали те са посетили на място сградата на КЗЛД.⁵⁷ Дирекция КВПС заявява своя ангажимент към принципите на равнопоставеност, посочени в Хартата на основните права на Европейския съюз, като гарантира, че както сигнализиращите, така и засегнатите лица се третират справедливо и равнопоставено. В допълнение, КВПС подчертава значението на достъпността, информираността и недискриминацията, особено по отношение на хората от уязвими групи. Проверяващият екип счита, че за тези лица, при необходимост, следва да се прилагат целенасочени и индивидуализирани мерки, които да отразяват техните специфични нужди и обстоятелства, за да се осигури справедлив и равнопоставен достъп до процедурите по ЗЗЛПСПОИН.

- Относно правната помощ, описана и в съображение 99 от Директивата и в чл. 35, ал.1, т.3 и ал.2 от ЗЗЛПСПОИН като мярка за подкрепа, е констатирано, че сигнализиращи лица, потърсили правна помощ по Закона за правната помощ⁵⁸ следват общия ред за нейното предоставяне – т.е. по дефиниция тя не е безплатна за тях. **Тази категория лица не е включена в категориите лица на чл. 22 в Закона за правната помощ, и де факто липсва улеснение относно процедурата за кандидатстване и няма добавена полза за сигнализиращите лица.** Ако нямат право на безплатна правна помощ по други критерии, те ще трябва да докажат, че са в „сериозна финансова нужда“ (съображение 99 от Директивата), като представят съответната документация, удостоверяваща това. Такова изискване е допълнителна административна тежест за сигнализиращото лице в момент, когато е вероятно то да бъде под психологическо напрежение във връзка с подадения сигнал, особено когато самоличността му е разкрита и/или са предприети ответни действия. Такова изискване би забавило достъпа до защита на лица с ниски доходи, а за всички останали би се оказало пречка. В други държави-членки от ЕС е предвидена **безплатна правна помощ**, като вид защита срещу ответни действия⁵⁹.

Преди приемане на *Правилата за КВПС*, приложенията за мерките за подкрепа, мерките за защита, и за предоставянето на правна помощ от НБПП са се изпращали от КВПС до сигнализиращите лица, едва когато лицето изрично поиска защита, което може да е няколко месеца след подаване на сигнала. Наблюдава се тенденция, след приемане на *Правилата за КВПС*, приложенията да се изпращат на по-ранен етап, с писмото за потвърждение на сигнала. Според одитния екип, липсата на информация относно процедурите за осигуряване на защита влияе и върху доверието на сигнализиращите лица в *„ефективността от подаването на сигнали“*. А според Съображение 63 от Директивата липсата на такова доверие е *„Един от основните фактори, които възпират лицата, които биха могли да сигнализират за*

⁵⁷ Това могат да направят единствено в работно време или не, което ограничава достъпа на хора, които нямат такава възможност без да използват отпуск. Още повече, сигнализиращите лица, живеещи извън столицата, по презумция имат по-затруднен достъп до възможността за консултиране на място в сградата на КЗЛД.

⁵⁸ Това може да стане както от Националното бюро за правна помощ, или от Регионалните центрове за консултиране към Адвокатските съвети, или към съда при образувано производство пред него.

⁵⁹ Напр. в Гърция, Испания, Латвия, Литва, Словения, Румъния, Хърватия.

нередности“. Също така, съгласно законодателството на ЕС, правото на добро управление и добра администрация изисква лицето да бъде информирано за засягащите го въпроси, както и за всички изисквания към него.

В. Защита на сигнализиращите лица

Съгласно ЗЗЛПСПОИН, защитата на сигнализиращото лице започва от момента на подаване на сигнала. При извършената проверка на сигналите се установи, че защитата се предоставя само ако лицето изрично е упоменало в сигнала, че иска такава. Ако не го е направило с подаване на сигнала, защита се предоставя на един по-късен етап, когато срещу лицето по чл. 5 са предприети ответни действия, и то само ако я поиска.

Защита предоставяна от КВПС е описана в раздел „Защита на лицата по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН и мерки за подкрепа“ от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г. За целта, КВПС смята, че даването на съгласие за разкриване на самоличността пред работодател е равносилно на искането за защита, и в такъв случай тя се дължи в пълен обем, който позволява закона, като се изпраща писмо до:⁶⁰

- сигнализиращото лице: уведомява за предоставената защита пред работодателя му, като допълнително му се предоставя информация, както за мерките за защита, така и за мерките за подкрепа, и възможността за предоставянето на правна помощ от Националното бюро за правна помощ;

- работодателя, в което се посочва защитата, предвид ЗЗЛПСПОИН;

- съответен административен и съдебен орган – в случаите, когато бъде изрично поискано.

КВПС счита, че при дадено съгласие за разкриване на самоличността, лицето публично се е оповестило и веднага подлежи на гореописаната защита, без да е необходимо изрично да иска такава.

Одитният екип установи, че има случаи, в които сигналоподателят иска защита по време на проверката от КО, като предоставената в този момент защита от КВПС пред работодател, обикновено е неефективна, тъй като лицето при повечето случаи вече е отстранено от работа или са предприети други ответни действия. В този смисъл, има противоречие на чл.5 от ЗЗЛПСПОИН и Директивата, които предполагат предоставяне на защита от момента на подаване на сигнала, докато в *Правилата за КВПС* е възприета хипотезата, че защита се дължи при изрично искане за предоставяне на такава, във връзка с подаден сигнал. Прави силно впечатление, че при някои сигнали, едва на този етап, на лицето се изпраща информация за мерките за защита, мерките за подкрепа и правна помощ – под формата на приложения, които са идентични с информацията налична на интернет страницата на КЗЛД.

Одитната проверка констатира, че КЗЛД счита разкриването на самоличността за необходимо условие, за да предостави защита в пълния ѝ обем, която се изразява в изпращане на писмо до работодателя, че лицето е поставено под защита и, след изрично поискване от сигнализиращото лице. От друга страна в Правилата за КВПС е възприето, че при отказ от разкриването на самоличността, защитата се изразява в неразкриване на самоличността и лицето се уведомява, че може да ползва правна помощ (като отново се прилага информация за мерките за защита, както и за мерките за подкрепа, и предоставянето на правна помощ от НБПП, предвид разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН). Тоест, направено е разграничение в обхвата на защитата,

⁶⁰ Това е уредено и в чл. 15, ал. 4, т. 2 от Правилата за КВПС от 17.09.2024 г.

която не резонира със смисъла и целите на Директивата. Тя посочва, че защитата на самоличността е един от най-ключовите моменти и се разкрива по изключение, само когато е необходимо и пропорционално. Член 16, параграф 1 от Директивата определя, че „Задължение за поверителност“ определя, че *„самоличността на сигнализиращото лице и [...] всяка друга информация, от която може пряко или непряко да се узнае самоличността на сигнализиращото лице“* не се разкрива на никого, освен служителите разглеждащи сигнала. Изключението от това правило е ясно описано и в параграф 2: *„Чрез дерогация от параграф 1 самоличността на сигнализиращото лице и всяка друга информация, посочена в параграф 1, може да бъде разкрита само когато това е необходимо и пропорционално задължение, наложено от правото на Съюза или националното право в контекста на разследвания от национални органи или съдебни производства, включително с оглед на гарантирането на правото на защита на съответното лице“*. Нормата е самоличността да остане неразкрита, а според практиката на КЗЛД, нормата е тя да бъде разкрита, за да се осигури защита. Безспорно ЗЗЛПСПОИН също допуска разкриване на самоличността и всяка друга информация, от която може да се узнае самоличността на лицето, но като изключение – с изрично писмено съгласие за разкриване на неговата самоличност пред работодател (чл. 31, ал.4 и ал.5 от ЗЗЛПСПОИН). Освен Директивата, и ЗЗЛПСПОИН предвижда, че самоличността може да бъде разкрита само, когато това е **необходимо и пропорционално задължение**. Не е описано националното право да налага такава необходимост.

Автоматичното искане за разкриване на самоличността е още по-неуместно, имайки предвид изискването на Директивата да се гарантира защита на всички етапи на процедурата на *„поверителността на всяко сигнализиращо лице, засегнато лице и трети лица, посочени в сигнала, например свидетели или колеги [които не са дали съгласие за разкриване]“*.

Европейският съд за правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ) има широко цитирана дефиниция (т.нар. „критерии Енгелс“) на термините „необходимост“ и „пропорционалност“. Според обобщение практиката на ЕСПЧ, **„Необходим[ост]“** означава, че администрацията следва да докаже, че е има *„належаща обществена нужда“* от това действие и че тя е била **пропорционална** на преследваната цел. Така, дори ако дадено действие или политика преследва легитимна цел, то не е допустимо, ако използваните средства са прекомерни, произволни или несправедливи“.⁶¹

При зададен въпрос как КВПС тълкува „необходимост“ и „пропорционалност“ се открояват още няколко ключови елемента. Макар КВПС да отчита, че *„Принципа на пропорционалност следва да се приложи по отношение на степента на застрашеност на лицето от предприемането на ответни мерки“*, в същото изречение КВПС посочва, че *„като в случай на висока вероятност те да бъдат предприети, лицето следва да предостави своето писмено съгласие за разкриване на неговата самоличност пред работодателя“*. По този начин, макар да се отчитат ситуации на висок риск, КВПС все пак прилага същото автоматично искане за разкриване на самоличността.

Тълкуването на КВПС продължава с пояснението, че при *„открит съдебен процес самоличността на сигнализиращото лице във всички случаи се разкрива (практика по адм. дело № 7901/2024 г. по описа на АССГ)“*. Независимо от това обаче, естеството на мерките за защита на сигнализиращото лице при съдебен контрол, не следва да оправдават липсата на мерки за защита по време на административното разглеждане на сигнала, където Директивата и ЗЗЛПСПОИН ясно подчертават, че защитата на сигнализиращото лице е ключова, както и че националните органи (в т.ч. КО и КВПС) следва да я осигуряват, но и да я спазват.⁶²

⁶¹ Източник: <https://www.coe.int/en/web/echr-toolkit/les-articles-8-a-11>.

⁶² Съображения 82, 84, 85, 100 и др. от Директивата.

На следващо място се установи, че в по-голямата част от сигналите, в първоначалните писма за потвърждение за регистриране и приемане на сигнала, никъде подробно не се разясняват на лицата, мерките за защита и подкрепа. За сметка на това, се иска тяхното съгласие за разкриване на самоличността, единствено за целите на извършване на проверката от КО, без информация „*пред кого*“, „*в каква степен*“, „*как*“, „*кога*“, „*какви са алтернативите при отказ*“ и т.н. Според одитния екип, това няма как да представлява **свободно дадено, конкретно, информирано и недвусмислено волеизявление на сигнализиращото лице** за разкриване на лични данни, свързани със самоличността му. Директива (ЕС) 2019/1937 следва да се прилага и в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679. Като минимален стандарт, „свободно дадено“ предполага наличието на избор да не бъде дадено такова съгласие, без да се оцети сигнализиращото лице. КВПС не предоставя разяснения за наличието на такъв избор и между какви алтернативи сигнализиращото лице има възможност да избира. „**Конкретно**“ предполага предоставяне на ясна, точна и конкретна информация, на базата на която може да бъде предоставено съгласието. „**Информирано**“ предполага наличието на цялата необходима информация относно препращане, обработване, съхранение, изтриване и други действия с личните данни на сигнализиращото лице, по които то може да бъде идентифицирано и изложено на значително по-голям риск от ответни действия. „**Недвусмислено**“ предполага еднозначно тълкуване на искането сигнализиращите лица „*да разкрият самоличността си за целите на проверката на компетентните органи*“. Това може да означава разкриване на самоличността само на служители на КО или разкриване на самоличността от служители на КО към трети лица, вкл. засегнатото лице. Така, според проверяващия екип, липсата на информация между какви алтернативи сигнализиращото лице има възможност да избира и какво ще последва ако сигнализиращото лице даде исканото от КЗЛД на „автоматичен принцип“ съгласие, не би могло да удовлетворява нито Регламент (ЕС) 2016/679, нито изискванията за „необходимост“ и „пропорционалност“ по Директивата и ЗЗЛПСПОИН.

С. Забрана за предприемане на ответни действия с цел отмъщение

Има ясна „юридическа забрана в закона за предприемане на ответни действия с цел отмъщение“, която следва да има „важен възпиращ ефект“, на която се базира писмото на КЗЛД до работодател, посочващо че сигнализиращото лице е поставено под защита от ответни действия с цел отмъщение. Констатирана е липса на процедури и практики ответните действия да бъдат идентифицирани.⁶³ Това „действа обезсърчаващо“ и „[л]ицата, които биха могли да сигнализират за нередности, но не са сигурни как да подадат сигнал или дали в крайна сметка ще бъдат защитени, могат да се въздържат да подадат сигнал“⁶⁴. В отговорите на общите въпроси, дори и КВПС отчита, че „защитата е неефективна в някои случаи“, при които „съответния работодател намира правни основания, [...] за предприемане на ответни действия, за да прекрати трудовото правоотношение със сигнализиращо лице или друго лице по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН. Например – образуване на дисциплинарно производство, предвид разпоредбите на Кодекса на труда.“

Също така, одитната проверка констатира противоречие в разбирането на КВПС относно забраната за ответни действия. От една страна, КВПС посочва, че има забрана за ответни действия, като цитира забраната за ответни действия по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН при изпращане на писмо до засегнатото лице. От друга страна, в отговорите на общите въпроси, КВПС извежда като проблем „липса[та] на законово задължение за работодателите за неприемане/преустановяване на ответни действия“. Според одитния екип, е налице противоречие.

⁶³ Макар дефиницията на ответни действия в Директивата да е широкообхватна, напр. съображение 87.

⁶⁴ Съображения 88 и 89 от Директивата.

Относно защитата във връзка с публично оповестена информация, член 23, ал. 1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН посочва, че *„На лица, публично оповестили информация за нарушения, се гарантира незабавна защита от Комисията при поискване от тяхна страна.“* В случаите на публично оповестяване, КЗЛД изисква от сигнализиращото лице изрично да подаде не само искане за защита, но и сигнал, за да го подложи на проверка за РДДП и след това да изпрати писмо до работодател. По този начин е под въпрос дали *„се гарантира незабавна защита“*, както изисква ЗЗЛПСПОИН, имайки предвид, че сигналът минава по основната процедура, приложима и при сигнали, където самоличността още не е разкрита.

Относно защитата на самоличността на сигнализиращите лица, за чиито сигнали КЗЛД решава, че са извън ЗЗЛПСПОИН, се вижда ясен контраст между съображенията за легитимните очаквания на Директивата и практиката за препращане по общия ред. На общите въпроси, КВПС посочва, тъй като сигнализиращото лице не би имало защита на самоличността по АПК, КЗЛД не изисква съгласие от сигнализиращото лице за препращане на сигнала до КО по общия ред на АПК. Това е така, тъй като чл. 112 от АПК гласи: *„Предложенията и сигналите, които са подадени до некомпетентен орган, се препращат не по-късно от 7 дни от постъпването им на компетентните органи, освен когато има данни, че въпросът вече е отнесен и до тях. За препращането се уведомява правилният предложението или сигнала.“* Макар АПК да е редът, по който към сегашния вид на българското законодателство се препращат сигнали, *„които са подадени до некомпетентен орган“* той датира отпреди ЗЗЛПСПОИН и не отчита смисъла и целите му. КЗЛД препраща по АПК, дори и когато счита сигнала за недопустим заради интерпретацията на качеството на сигнализиращото лице (а не компетентността спрямо сигнала). Следва да се отчете, че още с подаване на сигнал по ЗЗЛПСПОИН, сигнализиращото лице очаква да има защита. Следователно, при сигнали, които КЗЛД решава са извън ЗЗЛПСПОИН, КЗЛД следва да дава избор на сигнализиращото лице: или сигналът да бъде препратен по АПК със самоличността на сигнализиращото лице и без защита; или да бъде препратен след премахване *„на всяка друга информация, от която може пряко или непряко да се узнае самоличността на сигнализиращото лице“*. Според одитния екип при препращане на сигнал подаден по ЗЗЛПСПОИН, следва защитата по ЗЗЛПСПОИН да остане ключова във всички действия, свързани с основателен и правдоподобен сигнал.

На следващо място, от извършената проверка на сигналите, прави впечатление, че всяко действие на КВПС се докладва като предложение пред колективния орган, което обуславя значително забавяне на процеса, особено в предприемането на действия по защита на лицето и коригиращите мерки. Също така при неправилно изпращане към КО, който в отговора си уточнява, че не е компетентен, това обстоятелство отново се разглежда на заседание на колективния орган, какви действия и към кого следва да бъде препратен сигнала. Липсва свобода на действие на КВПС за осигуряване на нужната защита на лицата, подаващи сигнали.

D. Коригиращи мерки

1. Законодателна рамка

Разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН предвижда забрана на всяка форма на ответни действия спрямо лицата, посочени в чл. 5, имащи характера на репресия и поставящи ги в неблагоприятно положение, както и заплахи или опити за такива действия. Законодателят визира, както реализирани конкретни ответни действия, напр. уволнение, така и действия, които все още не са постигнали своя целен резултат, като поставяне в неблагоприятно положение, заплахи и опити за ответни действия. В случаите, когато сигнализиращо лице

твърди, че е било подложено на ответни действия, работодателят или органът (засегнатото лице), срещу за когото се отнася твърдението, носи тежестта да докаже, че предприетите действия не са свързани с подаването на сигнала. Това е изключително важен механизъм за защита на сигнализиращите лица, защото елиминира риска от трудността те сами да доказват връзката между ответното действие и сигнала.

В разпоредбата на чл.33, ал.2 от ЗЗЛПСПОИН са предвидени механизми за преустановяване на предприети ответни действия срещу лицето по чл.5 (във връзка с подадения от него сигнал или публично оповестена информация), определени от законодателя като **коригиращи мерки**. Те се прилагат от КО по чл.20 и имат за цел да преустановят предприети ответни действия и се прилагат **до приключване на извършената от КО по чл.20, ал.1 проверка**. В чл.33, ал.4 е описано, че *„ответните действия по ал.1 от закона, предприети срещу лице по чл.5 във връзка с подадения сигнал, са недействителни“*. Съгласно ал. 5 от същата разпоредба *„Лице по чл. 5, срещу което са били предприети ответни действия, може да подаде молба до компетентния орган за възстановяване на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответните действия“*.

Въпреки това проверяващия екип установи, че до момента няма **наложени коригиращи мерки от КО** по чл.20 от ЗЗЛПСПОИН . Установи се, че има неяснота сред КО, които следва да прилагат тези мерки, като някои от тях искат да се обмисли по-детайлното описание на възможните коригиращи мерки, които КО могат да прилагат в хода на извършвана проверка, независимо от правомощията им, предвидени в друг закон. Също така се констатира, че липсва координация между КО и трайно установяване на практика за съвместни действия, обхващащи защита на лицата, подаващи сигнали, както и за предприемане на коригиращи мерки. Това е особено притеснително, защото по този начин се нарушава защитата на сигнализиращото лице от ответни действия.

При одитната проверка на извадка от сигнали е констатирано, че резултатът от прилагане на процедурите за защита от КО често не гарантира защита на сигнализиращото лице от ответни действия. Дори в случаи, когато има съмнения за ответни действия срещу сигнализиращото лице, въпреки защитата, на практика не съществуват или не се прилагат процедури, които да изпълнят функцията на заложените в чл.33 от ЗЗЛПСПОИН и Директивата коригиращи мерки. **Съответно, може да се заключи, че съобразно действащото законодателство, коригиращи мерки не се прилагат.**

2. Практика на КВПС и ИА ГИТ

Одитната проверка констатира, че КВПС най-често препраща за коригиращи мерки към ИА ГИТ. Обикновено, когато лицето сезира КВПС за предприети ответни действия, дирекцията се обръща за коригиращи мерки към КО на ИА ГИТ, тъй като според тях, повечето ответни действия са от трудово-правен характер, и го конституира като КО, ако не е бил такъв до момента. Указва се да извърши коригиращи действия по смисъла на разпоредбата на чл.33 от ЗЗЛПСПОИН. Следва да се подчертае, че ЗЗЛПСПОИН не посочва, че при ответни действия от трудово правен характер КО е ИА ГИТ (а само за сигнали за нарушения на КТ и ЗДСл от обществен интерес). ЗЗЛПСПОИН насочва, че коригиращите мерки се предприемат от КО, извършващи проверката и **независимо от правомощията им, предвидени в друг закон**. Според одитния екип, не следва да се прави разграничение на ответни действия от трудово-правен характер, както и не следва да се прави разграничение на вече реализирани такива (спрямо заплахи или опити за ответни действия, които още не са реализирани). Следователно, според одитния екип, КЗЛД не следва да препраща всеки сигнал за ответни действия, които са от трудово правен характер към ИА ГИТ.

Проверяващият екип констатира, че в такива ситуации е установена практика ИА ГИТ основно да осъществява контрол на трудовата дисциплина по КТ и ЗДСл, вместо да дава приоритет на защитата по ЗЗЛПСПОИН.

❖ Пример 1 от практиката на КВПС и ИА ГИТ

В един от проверените сигнали, който е от 09.2023 г. и към момента на одитната проверка все още не беше приключен, след като лицето сезира КВПС (седем месеца и деветнадесет дни след подаване на сигнала), че срещу него са започнали ответни действия (уволнение), сигналът е препратен до ИА ГИТ, с указание да **извършат проверка по компетентност, както и да предприемат коригиращи мерки**. До този момент ИА ГИТ не е била конституирана като КО, тъй като сигналът е за нарушение на процедура по обществените поръчки (чл.3, ал.1, т.1, б. “а” от ЗЗЛПСПОИН).

В конкретния случай ИА ГИТ констатира, че трудовото правоотношение на лицето е прекратено, считано от датата на връчване на заповед за прекратяване, а именно 07.05.2024 г., а подаденият сигнал от лицето е от 08.05.2024 г. Т.е. лицето вече е било с прекратено трудово правоотношение към момента на препращане на сигнала от КВПС до ИА ГИТ за предприети ответни действия, и че поради това не могат да се наложат коригиращи мерки. ИА ГИТ препраща сигнализиращото лице към съда.

От гореописаното е видно, че сигналът на лицето е подаден през м. септември 2023 (седем месеца и деветнадесет дни преди ответните действия). Тогава е бил препратен за разглеждане от други КО, а е препратен частично и на ИА ГИТ само за извършване на проверка на трудово-правния характер на ответното действие и евентуално прилагане на коригиращи мерки.

Прави впечатление, че чак на този етап се изпраща писмо до сигналоподателя, с информация какви мерки за защита му се осигуряват, като му е разяснено, че има право на защита и по съдебен път. Сигналоподателят до момента не е бил информиран при предприети ответни действия срещу него *какво да направи, в кой момент, към кого да се обърне, кой може да приложи коригиращи действия*. Едва в този момент се прилага и защита, като КВПС изпраща писмо до засегнатото лице, с което забраняват ответни действия.

В конкретния случай остава неясно каква е ролята на другите КО по чл.20, към които е препратен по-рано сигналът и имащи обективен поглед за нарушението, за което са сезирани, защото, според проверяващия екип, именно те би следвало да наложат тези коригиращи мерки. От анализа на гореописания сигнал, е видно, че защитата е закъсняла, а коригиращите мерки не се прилагат от ИА ГИТ при вече реализирани ответни действия – прекратяване на трудово правоотношение.

❖ Пример 2 от практиката на КВПС и ИА ГИТ

Одитната проверка констатира и друг сигнал, при който ИА ГИТ посочва, че иницирирането на вътрешна дисциплинарна проверка от работодател към сигнализиращо лице след подаване на сигнал не може да се счете за ответно действие, тъй като все още не е довела до неблагоприятни последици, увреждащи лицето по чл. 5. Такова тълкуване е в разрез с точка 11 от §1 от допълнителните разпоредби на ЗЗЛПСПОИН и на чл. 5, ал. 11 от Директивата. Изискването сигнализиращото лице вече да е претърпяло вреда, за да бъде иницирирана защитата му от КО, неутрализира тази защита, потенциално обезсърчавайки лица да подават сигнали и, съответно, противоречи на предмета и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН.

От анализа на двата примера е видно, че от една страна ИА ГИТ казва, че не може да наложи коригиращи мерки, когато ответното действие не е извършено. От друга страна, посочва, че не може да ги наложи и в други случаи, защото такова действие (напр. уволнение) е вече извършено. Така ИА ГИТ не прилага коригиращи мерки по ЗЗЛПСПОИН при констатирано нарушение, като не използва ключовите си административни правомощия по ЗЗЛПСПОИН, а препраща към съда. Видно е, че ИА ГИТ осъществява единствено контрол за спазване на трудовото законодателство, съобразно предоставените ѝ правомощия в Глава деветнадесета, Раздел I. „Контрол за спазване на трудовото законодателство“ от КТ, като дава превес на КТ и не отчита допълнителните си правомощия съобразно ЗЗЛПСПОИН за прилагане на коригиращи мерки.

3. Анализ на коригиращите мерки спрямо българската правна доктрина

По аргумент от чл. 33, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН коригиращите мерки целят да *„преустановят предприетите ответни действия по ал. 1 до приключване на извършената от компетентните органи по чл. 20, ал. 1 проверка“*. Т.е. всеки КО следва да може да прилага такива, временно и до приключване на проверката, като може при поискване да издаде разпореждане за възстановяване на положението, в което сигнализиращото лице се е намирало преди предприемането им. В чл. 33, ал.4 законодателят е поясnil, че такива ответни действия (както и заплахи или опити за такива действия) се считат за **недействителни до приключване на проверката от КО**. Това не пречи междувременно сигнализиращото лице да поиска от съда възстановяване на предходното положение (като така се изследва причинно-следствената връзка между подадения сигнал и ответното действие).

Безспорно, според българското право, „недействителност“ се определя само от съд, но това не кореспондира с възможностите за коригиращи административни мерки, които КО могат да предприемат съгласно ЗЗЛПСПОИН и Директивата, особено за вече реализирани ответни действия. Още повече, че това би забавило времево защитата, в противоречие със съображение 96 от Директивата.

В сегашния си вид ЗЗЛПСПОИН не съдържа процедура и конкретика относно обхвата на коригиращите мерки. В резултат на тази празнина в нормативния акт, КО се колебаят, а ключовите за Директивата и ЗЗЛПСПОИН **коригиращи мерки не се прилагат**.

Възможните решения, според одитния екип, включват следните опции:

- да се синхронизира КТ със ЗЗЛПСПОИН, ако продължи да се приема, че ИА ГИТ е органът, който следва да прилага коригиращи мерки за ответни действия от трудово-правен характер; **или**
- законодателят да поясни как се прилагат коригиращите мерки от КО особено когато касаят реализирани ответни действия, ако се възприеме подходът, че всеки КО прилага коригиращи мерки. **Това би наложило** законодателят да поясни/прецени, че **КО имат право да обявяват ответните действия за временно недействителни до окончателното решение на съда**. Такъв подход би гарантирал незабавна защита на сигнализиращото лице в съответствие със смисъла и целите на Директивата (Съображение 95). Той обаче би въвел „временна недействителност“ в българското право **или** би включил ответни действия по ЗЗЛПСПОИН в хипотезата за „*висяща недействителност*“, съществуваща при договорните отношения (където е налице правопрепятстващ факт извън фактическия състав на действието, който осуетява настъпването на правни последици от това действие).

- да бъдат организирани обучения / семинари на всички държавни органи, свързани по някакъв начин с прилагането на ЗЗЛПСПОИН. Това е изключително важно както за органи на изпълнителната власт, така и за органи на съдебната власт, извършващи съдебен контрол над действия или бездействия на изпълнителната власт спрямо смисъла, целите и изискванията на ЗЗЛПСПОИН и на Директивата.

Заклучение

Мерки за подкрепа: ЗЗЛПСПОИН възлага задълженията за предоставяне на мерки за подкрепа на КЗЛД и НБПП. При извършване на одитната проверка се установи, че към настоящия момент, независимо от разработените правила за мерки за подкрепа, все още липсва яснота относно начина, по който тези задължения да бъдат изпълнени. Това **води до риск от обезкуражаване на сигнализиращите лица да подават сигнали.**

Мерки за защита: С оглед на това, одитният екип приема, че няма изготвена методология за определяне на необходимо и пропорционално задължение по чл.31, ал.4 и 5 от ЗЗЛПСПОИН за разкриване на самоличността пред КО и работодател, с оглед осигуряване на защита на сигналоподателя и чрез която да се определи дали самоличността му трябва да бъде разкрита или заличена при препращане на сигнал към друг орган.

Коригиращи мерки: Законодателят следва да прецизира разпоредбата на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН, за да избегне потенциални противоречия и неправилни тълкувания. Чл. 33, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН предвижда **възможността за обявяване на ответните действия за недействителни от КО, който е административен. Според българската правна доктрина обаче, обявяване на недействителност, нищожност и унищожаемост е единствено в прерогативите на съда. Това би наложило** законодателят да поясни/прецени, че КО имат право да обявяват ответните действия за временно недействителни до приключване на проверката от КО. Такъв подход би гарантирал незабавна защита на сигнализиращото лице, в съответствие със смисъла и целите на Директивата.⁶⁵ Той обаче би въвел „временна недействителност“ в българското право **или** би включил ответни действия по ЗЗЛПСПОИН в хипотезата за „висяща недействителност“, съществуваща при договорните отношения (където е налице правопрепятстващ факт, извън фактическия състав на действието, който осуетява настъпването на правни последици от това действие). Както коригиращите мерки, така и съдебния процес, при който ответните действия се обявяват за недействителни (с връщане на ситуацията преди ответните действия) са предвидени в ЗЗЛПСПОИН и би трябвало да се намери начин и двете да се прилагат. В противен случай, коригиращи мерки няма как да бъдат приложени, а тяхната липса обезсмисля предвидената административна защита по ЗЗЛПСПОИН, изразяваща се и в прилагане на коригиращи мерки. В интерес на сигнализиращото лице е докато се прилагат **временните коригиращи мерки** от КО по чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН, то да поиска от съда възстановяване на предходното положение (като така се изследва причинно-следствената връзка между подадения сигнал и ответното действие).

Одитният екип счита, че е необходимо да се изработи Правилник, който да обхваща прилагането на ЗЗЛПСПОИН в неговата цялост и спрямо смисъла и целите на Директивата. Той следва да укаже как съществуващите КО да действат при прилагане на коригиращи мерки и как да предоставят временна защита на сигнализиращите лица.

Необходимост от поясняване прилагането на ЗЗЛПСПОИН

Одитният екип счита, че е необходимо да се изработи Правилник, който да обхваща прилагането на ЗЗЛПСПОИН в неговата цялост и спрямо смисъла и целите на Директивата.

⁶⁵ Съображение 95 от Директивата.

Правилникът за прилагане на ЗЗЛПСПОИН следва да укаже как съществуващите КО да действат при прилагане на коригиращи мерки и как да предоставят временна защита на сигнализиращите лица. Той също следва да послужи за уточняване на процедурите и наличие на обучен човешки ресурс на КО, необходим за прилагане на коригиращи мерки. Според одитния екип, законодателят следва да дефинира подробно какви действия могат да включват коригиращите мерки - напр. възстановяване на работа и др. (Съображения 94 и 95).⁶⁶

КЗЛД е натоварена с прекалено много отговорности по формулиране на вторично и третично законодателство, което не само няма достатъчен ресурс да направи, но и не би се ползвало с необходимия авторитет от КО, спрямо които КЗЛД иначе е равнопоставен орган, а не контролен такъв. В случай, че няма Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН, има опасност смисълът и целите на закона да не бъдат постигнати на практика и той да се обезсмисли. Дефиницията на Директивата за КО включва необходимостта такъв орган да може да прилага и коригиращи мерки като вид последващи действия. Според одитния екип, орган, който няма такива правомощия не би удовлетворил дефиницията за КО на Директивата. Чл. 5, т. 14 от Директивата определя, че „компетентен орган“ е „всеки национален орган, който е определен да приема сигнали в съответствие с глава III и да дава обратна информация на сигнализиращите лица и/или е определен да изпълнява задълженията, предвидени в настоящата директива, по-специално по отношение на последващите действия.“ Член 11 от Директивата, пояснява, че държавите членки имат задължение да „определят органите, компетентни да получават сигнали, да дават обратна информация по тях и да предприемат последващи действия във връзка със сигналите и им осигуряват подходящи ресурси“ като „Държавите членки гарантират, че компетентните органи: [...] „предприемат надлежни последващи действия във връзка със сигналите.“ Съображения 76 и 77 от Директивата упоменават „адекватни процедури за защита при обработката на сигнали“, както и описват, че КО следва да може да „предприема действия по принудително изпълнение във връзка със сигнала“.⁶⁷ Одитната проверка е констатирала, че коригиращи мерки (като вид последващи действия) **не се предприемат** от органите по чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН. Следователно, има съмнения дали неприлагането на коригиращи мерки от КО противоречи на смисъла на „компетентен орган“ според Директивата, овластен да предприема коригиращи мерки по административен ред. Съществуващата практика към момента е КО по чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН да препращат сигнализиращото лице към съда.

Според ЗЗЛПСПОИН, коригиращи мерки следва да се прилагат от КО, **независимо от правомощията им по друг закон**. Следователно, орган който прилага коригиращи мерки следва да бъде не единствено ИА ГИТ, а всеки КО.

⁶⁶ Съображение 95 от Директивата: „Подходящото правно средство за защита може да бъде под формата на действия за възстановяване, например при уволнение, прехвърляне или понижаване, отказ на обучение или на повишение, или за възобновяване на прекратено разрешение, лиценз или договор; обезщетение за действителни и бъдещи финансови загуби, например за загуба на минали възнаграждения, но и за бъдещи загуби на доход, разходи, свързани с промяна за професията; и обезщетение за други икономически вреди като правни разноски и разходи за медицинско лечение, и за нематериални вреди като болка и страдание“.

⁶⁷ Съображение 76: „Държавите членки следва да гарантират, че компетентните органи разполагат с адекватни процедури за защита при обработката на сигнали и за защита на личните данни на лицата, посочени в сигнала. Тези процедури следва да гарантират, че поверителността на всяко сигнализиращо лице, засегнато лице и трети лица, посочени в сигнала, например свидетели или колеги, е защитена на всички етапи на процедурата.“

Съображение 77: „Необходимо е служителите на компетентния орган, отговарящи за разглеждането на подадените сигнали, и другите служители на компетентния орган, които имат право на достъп до информацията, предоставена от сигнализиращото лице, да спазват задължението за професионална тайна и поверителност, когато данните се предават във и извън рамките на компетентния орган, включително в случаите, когато компетентен орган започва разследване или вътрешно разследване, или предприема действия по принудително изпълнение във връзка със сигнала.“

Правилното прилагане на закона е в обществен интерес и би имало положителен ефект върху цялото общество, би оказало благоприятно въздействие на повечето предприятия и публичния сектор, би увеличило прозрачността и почтеността на бизнеса. Това цялостно би допринесло за укрепване върховенството на закона в страната и в ЕС, което е неизменно обвързано и с реализиране на демократичните принципи и правата на човека.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТ ОДИТА

Въз основа на резултатите от извършената проверка на Комисията за защита наличните данни в качеството ѝ на Канал за външно подаване на сигнали, представени в доклада и събраните доказателства, са направени изводи и заключения за изследваните процеси, както следва:

1. Общи положения / Статистика: Одитният екип констатира разминавания между статистиката, подадена от КВПС и констатациите по време на одитната проверка.

2. Капацитет: При определени 15 (петнадесет) щатни бройки за дирекцията, заетите към момента са едва 6 (шест), като тази бройка включва и директора на дирекцията. Ниската численост на КВПС довежда до невъзможност на служителите за изпълняват задълженията си в срок. Проверяващият екип отчита, че в момента текат конкурсни процедури за подбор на незаемите длъжности (недостиг констатиран и при предходната одитна проверка). Работата в намален състав води до демотивиране на служителите и има риск да се получи прекъсване на дейността на КВПС, особено при наличие на няколко болнични или отпуски.

3. Приемане и регистриране на сигнали: От извършеното проучване на организацията на процеса по приемане на сигнали, проверяващият екип установи, че като цяло приемането на сигнали се извършва в съответствие със ЗЗЛПСПОИН. Според Правилата за КВПС, цялата входяща и изходяща кореспонденция на КВПС е съсредоточена в един определен деловодител на дирекция „Управление на ресурсите и административно-правно обслужване“ в Комисията за защита на личните данни (дирекция УРАПО). При отсъствие, този деловодител бива замества от един от двамата определени служители от ИТ отдела, които са специално обучени, но не извършват тази дейност ежедневно. По този начин се създават множество предпоставки за грешки и неточности при обработване на входящата и изходяща кореспонденция на цялата дирекция КВПС. Същевременно, одитната проверка констатира и случаи, при които сигнали са приети първоначално от общото деловодство на КЗЛД и са прехвърлени на деловодителя на УРАПО. С оглед на това, с измененията на Правилата за КВПС е направен опит да се отрази практическата необходимост от по-широк достъп до кореспонденция със сигналите. Въпреки това, все още обработването на кореспонденцията по сигнали има множество допълнителни административни стъпки, които увеличават риска от излизане извън сроковете по ЗЗЛПСПОИН. В раздел контакти на страницата на КЗЛД липсва специализираната електронна поща за подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН: whistleblowing@cpdp.bg. По този начин, лицата, които искат да подадат сигнал използват общата електронна поща на КЗЛД.

4. Проверка на сигнали: От проверката на сигналите се констатира, излизане от срока за препращане към КО, според чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, който е „**незабавно, но не по-късно от 7 дни**“ от получаването на сигнала. Т.е. ЗЗЛПСПОИН изисква в рамките на седем дни сигналите да се потвърждават, изясняват, и препращат, без да допуска по-дълъг срок. Чрез Правилата за КВПС, се прави опит за удължаване на този срок. От една страна, е установено несъответствие между Правилата за КВПС и ЗЗЛПСПОИН, от друга страна, предвид

сложността на материята, кадровата обезпеченост и други констатации от одитната проверка, законодателят може да обмисли възможността за известно удължаване на този срок. С оглед на обществения интерес КВПС следва да извършва задълбочен анализ на сигналите и необходимите последващи действия по тях спрямо смисъла и целите на Директивата и ЗЗЛПСПОИН, като вметването в краткия 7-дневен срок такъв не може да бъде извършен.

5. Взаимодействие: КВПС среща затруднения с препоръката, дадена от институцията на омбудсмана за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове. Такава още не е изготвена, поради констатираните по-горе факти. Също така, се установи колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО, като никъде не е разписано задължение на КО да се съобразят със ЗЗЛПСПОИН като специален закон. Има органи, които следва да бъдат включени в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН, но не са упоменати – напр. АДФИ и КЗЛД. Според одитния екип, тези неясноти могат да се изяснят и чрез Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН.

6. Мерки за подкрепа: ЗЗЛПСПОИН възлага задълженията за предоставяне на мерки за подкрепа на КЗЛД и НБПП. При извършване на одитната проверка се установи, че към настоящия момент, независимо от разработените правила за мерки за подкрепа, все още липсва яснота относно начина, по който тези задължения да бъдат изпълнени. Това **води до риск от обезкуражаване на сигнализиращите лица да подават сигнали.**

7. Мерки за защита: Няма изготвена методология за определяне на необходимо и пропорционално задължение по чл.31, ал.4 и 5 от ЗЗЛПСПОИН за разкриване на самоличността пред КО и работодател, с оглед осигуряване на защита на сигналоподателя и чрез която да се определи дали самоличността му трябва да бъде разкрита или заличена при препращане на сигнал към друг орган.

8. Коригиращи мерки: Констатира се липса на яснота относно приложение на нормата на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН. Чл. 33, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН предвижда **възможността за обявяване на ответните действия за недействителни от КО, който е административен орган.** Според българската правна доктрина обаче, **обявяване на недействителност, нищожност и унищожаемост е единствено в прерогативите на съда.** Това би наложило законодателят да поясни/прецени, че КО имат право да обявяват ответните действия за временно недействителни до приключване на проверката от КО. Такъв подход би гарантирал незабавна защита на сигнализиращото лице, в съответствие със смисъла и целите на Директивата.⁶⁸ Той обаче би въвел „временна недействителност“ в българското право **или** би включил ответни действия по ЗЗЛПСПОИН в хипотезата за „*висяща недействителност*“, съществуваща при договорните отношения (където е налице правопрепятстващ факт, извън фактическия състав на действието, който осуетява настъпването на правни последици от това действие). Както коригиращите мерки, така и съдебния процес, при който ответните действия се обявяват за недействителни (с връщане на ситуацията преди ответните действия) са предвидени в ЗЗЛПСПОИН и би трябвало да се намери начин и двете да се прилагат. В противен случай, коригиращи мерки няма как да бъдат приложени, а тяхната липса обезсмисля предвидената административна защита по ЗЗЛПСПОИН, изразяваща се и в прилагане на коригиращи мерки. В интерес на сигнализиращото лице е докато се прилагат **временните коригиращи мерки** от КО по чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН, то да поиска от съда възстановяване на предходното положение (като така се изследва причинно-следствената връзка между подадения сигнал и ответното действие).

⁶⁸ Съображение 95 от Директивата.

9. Регистър: Установена е необходимост от подобряване на точността на справките от системата „Сигнал“. Системата „Сигнал“ записва и съхранява IP адресите на подателите на сигнали. Цялата входяща, изходяща и вътрешна кореспонденция се обработва и прикачва в системата от един служител на дирекция УРАПО. Това създава зависимост от един човек и увеличава риска от забавяния и грешки, особено при отсъствието на този служител. Процесът на обработка на кореспонденцията включва множество стъпки и преминава през няколко лица, което увеличава риска от забавяния и изпускане на срокове по ЗЗЛПСПОИН. При предоставените справки бяха установени несъответствия.

IX. ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД

В резултат на извършената проверка, институцията на омбудсмана отправя следните препоръки:

1. Да се продължат предприетите действия за подобряване на числеността и материалното обезпечение на дирекция КВПС, съобразно направените констатации.
2. Да се предприемат подходящи мерки за оптимизиране на административния процес за приемане и регистриране на сигналите, съобразно направените констатации.
3. Да се въведат унифицирани критерии за оценка на достоверността и правдоподобността на сигналите, за да се избегнат непоследователни решения.
4. Да се осигури достъп до подходящи информационни портали и регистри.
5. Да се предприемат подходящи мерки, с цел преодоляване на констатираните несъответствия на Правилата за КВПС със ЗЗЛПСПОИН и Директивата, особено с оглед срока за препращане към КО.
6. Да се предвиди в Правилата за КВПС, че самоличността на сигнализиращото лице следва да остане неразкрита, освен по изключение и след като се извърши оценка на необходимост и пропорционалност за разкриването ѝ.
7. Да се насърчи използването на по-ефективни методи за комуникация, като напр. телефонни обаждания или електронни средства, с цел ускоряване комуникацията със сигнализиращите лица, при зачитане правото на лицата да откажат такава форма на контакт.
8. Да се публикува на страницата на КЗЛД информация за реда и начина за подаване на сигнали от пълномощници или представители на сигнализиращите лица.
9. Да се изготвят процедури за бързо разрешаване на спорове за компетентност между КО, с цел намаляване на административните забавяния.
10. Да се извършва регулярен вътрешен мониторинг за изпълнението на сроковете и анализиране на причините за забавянията.
11. Да се продължат действията по изпълнение на препоръка №5 от одитен доклад на институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. (по-широка кампания за осведомяване на обществеността).
12. Да се продължат действията по изпълнение на препоръка №3 от одитен доклад на институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.

13. Да се предприемат подходящи действия да се съобразят Правилата за мерките за подкрепа с констатациите на одитния екип.
14. Да се предприемат подходящи мерки с цел преодоляване на констатираните несъответствия в системата „Сигнал“ и справките от нея.
15. Във формуляра за генериране на УИН по ЗЗЛПСПОИН или по друг подходящ начин, да се информират подаващите сигнали, че техните IP адреси ще бъдат събирани и обработвани от Комисията.
16. Да се намери подходяща алтернатива, така че отговорността за обработката на документите в системата „Сигнал“ да не бъде съсредоточена само в един служител.
17. Да се обмисли възможността мерките за киберсигурност да се облекчат, с оглед на констатациите на одитния екип.
18. Да се предприемат мерки дефиницията на „работен контекст“ да се прилага в цялост в практиката на КВПС.
19. Да се одобри списък с приложимите спрямо обхвата на ЗЗЛПСПОИН „компетентни[...] институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз“.

Срок за изпълнение на гореописаните одитни препоръки: 01.09.2025 г., с проследяване етапа на изпълнение на препоръките до 31.05.2025 г.

Отговори на проверяваната организация:

1. **Да се продължат предприетите действия за подобряване на числеността и материалното обезпечение на дирекция КВПС, съобразно направените констатации.**
„Комисията не приема тази препоръка, тъй като същата не е свързана с констатации по отношение ефективността на КЗЛД и на дирекция КВПС. Настоящата препоръка не е свързана с констатации по отношение неефективност в работата на Комисията и липса на изпълнение на задълженията, което би следвало да е целта на одита. Ресурсното некомплектоване на дирекция КВПС, не рефлектира върху нейната ефективност съгласно подадените сигнали за 2023 и 2024 г.“
2. **Да се предприемат подходящи мерки за оптимизиране на административния процес за приемане и регистриране на сигналите, съобразно направените констатации.**
„Не приемаме препоръката, тъй като направените констатации са свързани с процес тестване и прехвърляне на данни, които не са свързани с оптимизиране работата на дирекцията, а се отнасят до прехвърлянето на данни от една система в друга, като в тези процеси дирекцията са изцяло технически, процесите са технически и този процес се случил преди проверката, проверката трябва да се съсредоточи върху настоящата система и не може да се прави оптимизация по нещо което вече са взети мерки.“
3. **Да се въведат унифицирани критерии за оценка на достоверността и правдоподобността на сигналите, за да се избегнат непоследователни решения.**
„Не приемаме препоръката, критериите посочени в чл. 15, ал. 6 от ЗЗЛПСПОИН, не предвиждат, необходимостта КЗЛД да изработи критерии за правдоподобност.“
4. **Да се осигури достъп до подходящи информационни портали и регистри.**

„Не приемаме препоръката. КЗЛД, осигурява достъп до наличните портали, които са необходими за изпълнение на служебните задължения на служителите.“

5. **Да се предприемат подходящи мерки, с цел преодоляване на констатираните несъответствия на Правилата за КВПС със ЗЗЛПСПОИН и Директивата, особено с оглед срока за препращане към КО.**

„Не приемаме препоръката, Комисията е правоприлагащ орган, също така, считаме, че Омбудсманът, не следва да обосновава своите препоръки на Директивата, тъй като тя е транспонирана в българския закон и няма пряко приложение.“

6. **Да се предвиди в Правилата за КВПС, че самоличността на сигнализиращото лице следва да остане неразкрита, освен по изключение и след като се извърши оценка на необходимост и пропорционалност за разкриването ѝ.**

„Приемаме препоръката.“

7. **Да се насърчи използването на по-ефективни методи за комуникация, като напр. телефонни обаждания или електронни средства, с цел ускоряване комуникацията със сигнализиращите лица, при зачитане правото на лицата да откажат такава форма на контакт.**

„Не приемаме препоръката.“

8. **Да се публикува на страницата на КЗЛД информация за реда и начина за подаване на сигнали от пълномощници или представители на сигнализиращите лица.**

„Не приемаме препоръката, тъй като в утвърдения от КЗЛД формуляр за подаване на сигнали са налице указания по какъв начин е необходимо да бъде подаден сигнал чрез пълномощник (т. 6 от общата информация на формуляра).“

9. **Да се изготвят процедури за бързо разрешаване на спорове за компетентност между КО, с цел намаляване на административните забавяния.**

„Не приемаме препоръката, този въпрос трябва да е законодателно уреден, а Комисията няма законови правомощия за произнасяне по компетентност и тези действия биха били нищожни.

Всички действия извън закона от страна на КЗЛД ще са неформални и няма как да доведат до устойчивост на взетото решение или възприемане от компетентните органи. По същество препоръката представлява процедура по медиация.“

10. **Да се извършва регулярен вътрешен мониторинг за изпълнението на сроковете и анализиране на причините за забавянията.**

„Тази технически функционалност е заложена в системата и се изпълнява автоматично. Комисията ще предприеме действия да се подобри процеса по анализиране.“

11. **Да се продължат действията по изпълнение на препоръка №5 от одитен доклад на институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. (по-широка кампания за осведомяване на обществеността).**

„КЗЛД е в непрекъснат процес на осведомяване на обществото, като използва всички възможни и налични канали на осведомяване: участие в обучителни семинари, срещи, конференции, медии и на публичния сайт на КЗЛД. Трябва да се отчете, че ЗЗЛПСПОИН е нов и усвояването на тази информация, очевидно, ще изиска определен период от време.“

12. **Да се продължат действията по изпълнение на препоръка №3 от одитен доклад на**

институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието е КО, е оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.

„КЗЛД в изпълнение на препоръката е изготвила в проект на Правила за взаимодействие, обсъдени са с компетентните органи, които възразяват срещу този подход с аргументи, че КЗЛД излиза извън своите правомощия определени от ЗЗЛПСПОИН. В закона са определени актовете, с които може да се произнася или регулира предложенията на закона, а те са наредба, инструкция, а съгласно чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, КЗЛД може да дава задължителни предписания на компетентните органи по конкретен казус и проверка.“

13. Да се предприемат подходящи действия да се съобразят Правилата за мерките за подкрепа с констатациите на одитния екип.

„Не приемаме препоръката, съгласни сме че мерките са неефективни, но те са такива, каквито са разписани в закона. КЗЛД като правоприлагащ орган следва да спазва изискванията на закона. С оглед подобряване на ефективността, също е необходимо да се предприемат законодателни изменения за разписване на конкретни мерки за подкрепа, включително кой предоставя предвидената в закона защита.“

14. Да се предприемат подходящи мерки е цел преодоляване на констатираните несъответствия в системата „Сигнал“ и справките от нея.

„Не приемаме препоръката, техническите несъответствия са обяснени в т. 2 по-горе и са се случили преди срока на проверката. Към настоящия момент се използва системата „Сигнал“ и по отношение на нея, тези констатации не са релевантни.“

15. Във формуляра за генериране на УИН по ЗЗЛПСПОИН или по друг подходящ начин, да се информират подаващите сигнали, че техните IP адреси ще бъдат събирани и обработвани от Комисията.

„Не приемаме препоръката, тази информация се съдържа на официалната интернет страница. При получаване на УИН на сигнал по ЗЗЛПСПОИН има добавяне накрая в „Забележка“: „...Следователно, Вашият IP адрес подлежи на съхранение с цел повишаване на сигурността.“

16. Да се намери подходяща алтернатива, така че отговорността за обработката на документите в системата „Сигнал“ да не бъде съсредоточена само в един служител.

„Приемаме препоръката.“

17. Да се обмисли възможността мерките за киберсигурност да се облекчат, с оглед на констатациите на одитния екип.

„Не приемаме препоръката, не е свързана с предмета на одита съгласно разпоредбата на чл. 30, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН.“

18. Да се предприемат мерки дефиницията на „работен контекст“ да се прилага в цялост в практиката на КВПС.

„Не приема препоръката, тъй като дефиницията на „работен контекст“⁶⁹ се съдържа в ЗЗЛПСПОИН и Комисията се ръководи от закона. Съгласно последното, следва да се има предвид, че работния контекст се прилага в практиката на КЗЛД, и

⁶⁹ „§1, т. 4 от ЗЗЛПСПОИН „по смисъла на ЗЗЛПСПОИН „Работен контекст“ са настоящи или минали работни дейности в публичния или в частния сектор, чрез които, независимо от тяхното естество, лицата получават информация за нарушения и в рамките на които тези лица могат да бъдат подложени на ответни действия, ако подадат такава информация.“

в т.ч. в Решенията на КЗЛД, които са обжалвани индивидуални административни актове.“

19. Да се одобри списък с приложимите спрямо обхвата на ЗЗЛПСПОИН „компетентни[...] институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз“.
- „Приемаме препоръката.“

Х: ПРОБЛЕМИ С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗЗЛПСПОИН

А. ПРАВНА ПОМОЩ (виж раздел VI: „Мерки за подкрепа и защита на сигнализиращите лица“)

Относно правната помощ, описана и в съображение 99 от Директивата и в чл. 35, ал.1, т.3 и ал.2 от ЗЗЛПСПОИН като мярка за подкрепа, е констатирано, че сигнализиращи лица, потърсили правна помощ по Закона за правната помощ⁷⁰ следват общия ред за нейното предоставяне – т.е. по дефиниция тя не е безплатна за тях. **Тази категория лица не е включена в категориите лица на чл. 22 в Закона за правната помощ, и де факто липсва улеснение относно процедурата за кандидатстване и няма добавена полза за сигнализиращите лица.** В други държави-членки от ЕС е предвидена **безплатна правна помощ**, като вид защита срещу ответни действия.⁷¹

В. ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС В КОНТЕКСТА НА ТРУДОВОТО ПРАВО (виж раздел IV „Извършване на проверка на сигналите“, подраздел „Коментари на одитния екип“, точка „Обществен интерес“)

В проверените сигнали често се констатираха проблеми с разграничаване на обществен интерес в контекста на трудовото законодателство, тъй като ответните действия срещу сигнализиращи лица (имащи частен трудово-правен характер) се тълкуват като противоречащи на необходимостта от наличен обществен интерес за нарушения по чл. 3, ал. 2, т.2. В ЗЗЛПСПОИН няма дефиниция на „обществен интерес“ в контекста на нарушения на трудовото право.

С. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ (виж раздел V „Взаимодействие“)

В доклад на омбудсмана с рег. № 37-36#3/05.03.2024 г. бе отправена препоръка за изготвяне на методология/процедура, която да гарантира ефективността на взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и с цел спазване на предвидените в закона срокове. В изпълнение на тази препоръка от КЗЛД са предприети действия, но одитния екип установи, че КВПС изпитва затруднения с препоръката. Такава методология/процедура още не е изготвена, поради следните причини:

⁷⁰ Това може да стане както от Националното бюро за правна помощ, или от Регионалните центрове за консултиране към Адвокатските съвети, или към съда при образувано производство пред него.

⁷¹ Напр. в Гърция, Испания, Латвия, Литва, Словения, Румъния, Хърватия.

1. Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО

Някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. Одитната проверка констатира, че органи със затруднения с произнасяне в срока за приключване на проверки по ЗЗЛПСПОИН включват: НАП, Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ), Комисия за финансов надзор (КФН), Държавната агенция „Национална сигурност“ - ДАНС (относно класифицирана информация) и Комисия за защита на конкуренцията - КЗК (относно обществени поръчки).

2. Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки

От кореспонденцията на КЗЛД с КО и от проверката на самите сигнали, одитният екип констатира, че сред КО има неясноти кой следва да предоставя защитата и да налага коригиращите мерки – в т.ч. докъде администрацията може да наложи коригиращи мерки и докъде е съда. Например, Изпълнителна агенция – Главна инспекция по труда (ИА ГИТ) изрично посочва, че няма как да наложат на работодателя коригиращи мерки. Тази тема е развита по-подробно в главата за коригиращите мерки. Установи се, че има неяснота сред КО, които следва да прилагат тези мерки, като някои от тях искат да се обмисли по-детайлното описание на възможните коригиращи мерки, които КО могат да прилагат в хода на извършвана проверка, независимо от правомощията им, предвидени в друг закон. Също така липсва координация между КО и налагане на практика за съвместни действия, обхващащи защита на лицата, подаващи сигнали, както и предприемане на коригиращи мерки. При такива неясноти във взаимодействието и коригиращите мерки, защитата по ЗЗЛПСПОИН няма как да е пълна.

3. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН

Следва да се отбележи, че макар ЗЗЛПСПОИН да включва в обхвата си нарушения, чиито установяване би налагало финансова инспекция, **АДФИ** не е упоменат като КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. При потенциални нарушения за сключване на договори и възлагане на дейности без провеждането на изискуемите процедури по реда на ЗОП, следва сигналите за нарушения да се препращат към АДФИ, в чиито компетенции е контролът по изпълнението на чл.238, ал.1 от ЗОП.⁷² Макар одитният екип да установи, че АДФИ извършва финансови проверки по ЗЗЛПСПОИН, следва АДФИ да се добави в списъка с КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН.

Въпреки че, *„защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни“* е в обхвата на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН, **КЗЛД** не е упоменат сред КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. Липсва яснота как, предвид обхвата на 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН, по общия ред се осигуряват защита, подкрепа, както и как се уведомява сигнализиращото лице за резултата от проверката (в „разумен срок“) и как се то може да се възползва от съдебен контрол по това решение.

4. Обществени поръчки

В разпоредбата на чл.20, ал.1, т.1 от ЗЗЛПСПОИН е разписано, че Комисията за защита на конкуренцията е КО, който разглежда сигнали по чл. 3, ал. 1, т. 1, буква „а“ – нарушения на обществени поръчки и т. 3. Въпреки това, в свои становища, КЗК посочва, че не може да

⁷² При необходимост от проверка от АДФИ, КЗЛД пише до МФ, които от своя страна препраща сигнала на АДФИ – това забавя проверката.

разглежда такива сигнали, тъй като не общ контролен орган, а орган по обжалване на процедури по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии. В този смисъл се очертава сериозен проблем и неяснота, кой следва да бъде КО за разглеждане на сигнали за обществени поръчки.

D. КОРИГИРАЩИ МЕРКИ (виж раздел VII „Мерки за подкрепа и защита на сигнализиращите лица“)

Близко две години след влизане в сила на ЗЗЛПСПОИН (обн. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2023г.), се установи, че ключовите за Директивата и ЗЗЛПСПОИН **коригиращи мерки не се прилагат**, тъй като законът не съдържа процедура и конкретика относно обхвата на коригиращите мерки. В резултат на тази празнина в нормативния акт, КО се колебаят и не прилагат такива.

Одитният екип констатира, че законодателната рамка съдържа неясноти, които са пречка за приложението ѝ съгласно смисъла и целите на Директивата и на ЗЗЛПСПОИН.

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НС

Предвид констатациите, одитният екип счита за необходимо **изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН**, включващо в т.ч.:

1. Да се уточни доколко ЗЗЛПСПОИН е специален спрямо процесуалните норми и срокове, които КО следва да спазват в хода на извършваната от тях проверка по сигнали.
2. Да се прецизира списъка с КО в чл.20 от ЗЗЛПСПОИН.
3. Да се прецизира как се осигурява защита от КЗЛД относно сигнали за нарушения на „защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни“ спрямо минималните изисквания на ЗЗЛПСПОИН, които се разглеждат от КЗЛД по общия ред.
4. Да се уточни какво представлява „обществен интерес“ в контекста на сигнали за нарушения на трудовото право и законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба.
5. Да се удължи на 14 дни срокът за препращане на сигналите към КО, предвид констатациите на одитния екип и затрудненията на КВПС.
6. Относно липсата на процедура и конкретика относно обхвата на коригиращите мерки:
 - а. да се синхронизира КТ със ЗЗЛПСПОИН, ако продължи да се приема, че ИА ГИТ е органът, който следва да прилага коригиращи мерки за ответни действия от трудово-правен характер; **или**
 - б. да се поясни как се прилагат коригиращите мерки от КО, особено когато касаят реализирани ответни действия, ако се възприеме подходът, че всеки КО прилага коригиращи мерки, **както и**
 - в. да се прецизира от кого се обявяват за недействителни ответните действия по смисъла на чл. 33, ал.4 от ЗЗЛПСПОИН.⁷³

⁷³ Такъв подход би гарантирал незабавна защита на сигнализиращото лице в съответствие със смисъла и целите на Директивата (Съображение 95). Той обаче би въвел „временна недействителност“ в българското право или би включил ответни действия по ЗЗЛПСПОИН в хипотезата за „висяща недействителност“, съществуваща при

г. да се уточни дали коригиращи мерки могат да се прилагат към вече реализирани ответни действия, както и към „опит“ за такива по смисъла на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН.

7. Да се поясни дали чл. 33, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН следва да се тълкува:

- а. Лице по чл. 5, срещу което са били предприети ответни действия, може да подаде молба до компетентния административен орган за възстановяване на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответните действия; **или**
- б. Лице по чл. 5, срещу което са били предприети ответни действия, може да подаде молба до компетентния съд за възстановяване на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответните действия.

8. Да се допълни текста на чл. 22 от Закона за правната помощ с нова категория лица, съгласно практиката и в други държави-членки.⁷⁴

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РБ:

Предвид констатациите, одитният екип препоръчва **на изпълнителната власт** да инициира законодателни промени за изготвяне на Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН в неговата цялост, включващ и:

- Взаимодействие между КО и КВПС
- Коригиращи мерки при предприети ответни действия по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН
- Мерки за подкрепа за сигнализиращите лица
- Мерки за защита за сигнализиращите лица
- Правна помощ за сигнализиращите лица
- Самостоятелни проверки по чл. 24 от ЗЗЛПСПОИН

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ И МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО:

Да продължат да се организират обучения / семинари за органи на изпълнителната власт, както и за органи на съдебната власт, извършващи съдебен контрол спрямо смисъла, целите и изискванията на ЗЗЛПСПОИН и на Директивата.

договорните отношения (където е налице правопрепятстващ факт извън фактическия състав на действието, който осуетява настъпването на правни последици от това действие).

⁷⁴ Напр. в Гърция, Латвия, Литва, Испания, Румъния, Словения и Хърватия.