



ПРИЕТИ ТЕКСТОВЕ

P8_TA(2017)0402

Законосъобразни мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, действащи в името на обществения интерес

Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 2017 г. относно законосъобразните мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които в името на обществения интерес разкриват поверителна информация за дружества и публични органи (2016/2224(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 2 от него,
- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 11 от нея,
- като взе предвид Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ), и по-специално член 10 от нея,
- като взе предвид Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване,
- като взе предвид Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО,
- като взе предвид Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията,
- като взе предвид Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията,

- като взе предвид своята резолюция от 25 ноември 2015 г. относно данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или въздействие¹,
- като взе предвид своята резолюция от 6 юли 2016 г. относно данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или въздействие (ТАХЕ 2)²,
- като взе предвид своята резолюция от 23 октомври 2013 г. относно организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари: препоръки относно действията и инициативите, които следва да бъдат предприети³,
- като взе предвид Резолюция 1729 (2010) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности,
- като взе предвид Резолюция 2060 (2015) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно подобряването на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности,
- като взе предвид своята резолюция от 16 декември 2015 г., съдържаща препоръки към Комисията относно осигуряването на прозрачност, координация и конвергенция в корпоративните данъчни политики в Съюза⁴,
- като взе предвид съобщението на Комисията от 6 юни 2011 г. относно „Борбата с корупцията в ЕС“ (СОМ(2011)0308),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 5 юли 2016 г. относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци (СОМ(2016)0451),
- като взе предвид плана за действие на Г-20 за борба с корупцията и по-специално насоките относно законодателство за закрила на лицата, сигнализиращи за нередности,
- като взе предвид доклада на ОИСП от март 2016 г., озаглавен „Ангажиране с ефективната защита на лицата, подаващи сигнали за нередности“,
- като взе предвид решението на Европейския омбудсман за приключване на разследването по собствена инициатива ОI/1/2014/РМС относно подаването на сигнали за нарушения,
- като взе предвид препоръка СМ/Rec(2014)7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 30 април 2014 г. относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, както и съпътстващото я кратко ръководство за прилагане на национална уредба от януари 2015 г.,
- като взе предвид Резолюция 2171 (2017) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 27 юни 2017 г., призоваваща националните парламенти да признаят право на подаване на сигнал,

¹ Приети текстове, P8_TA(2015)0408.

² Приети текстове от тази дата, P8_TA(2016)0310.

³ ОВ С 208, 10.6.2016 г., стр. 89.

⁴ Приети текстове, P8_TA(2015)0457.

- като взе предвид принцип № 4 от Препоръката на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за подобряване на етичното поведение в публичните служби,
 - като взе предвид Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки,
 - като взе предвид своята резолюция от 14 февруари 2017 г. относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защитата на финансовите интереси на ЕС¹,
 - като взе предвид член 52 от своя Правилник за дейността,
 - като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси и становищата на комисията по икономически и парични въпроси, комисията по бюджетен контрол, комисията по заетост и социални въпроси, комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, комисията по култура и образование, комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, както и на комисията по конституционни въпроси (A8-0295/2017),
- A. като има предвид, че Европейският съюз си поставя за цел зачитането на демокрацията и принципите на правовата държава и в този смисъл гарантира свободата на изразяване на мнение на своите граждани; като има предвид, че подаването на сигнали за нередности е основен аспект на свободата на изразяване и информация, както е предвидено в Хартата на основните права на Европейския съюз, спазването и прилагането на тези разпоредби се гарантира от ЕС; като има предвид, че ЕС насърчава защитата на работниците и подобряването на условията на труд;
- Б. като има предвид, че Европейският съюз допринася за укрепване на международното сътрудничество в борбата срещу корупцията, при пълно спазване на принципите на международното право, правата на човека и правовата държава, както и на суверенитета на всяка държава;
- В. като има предвид, че по силата на член 67, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Европейският съюз е компетентен по отношение на единната европейска политика по въпросите на убежището;
- Г. като има предвид, че прозрачността и участието на гражданите са част от развоя и предизвикателствата, пред които са изправени демокрациите през XXI век;
- Д. като има предвид, че от икономическата, дълговата и финансовата криза сме свидетели на вълна от действия срещу избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане в международен план; като има предвид, че е необходима по-голяма прозрачност в областта на финансовите услуги, за да се възпират злоупотребите, и че някои държави членки вече имат опит с централните платформи за съобщаването на действителни или възможни нарушения на разпоредбите на финансовите пруденциални правила; като има предвид, че през

¹ Приети текстове, P8_TA(2017)0022.

2003 г. ООН прие Конвенция срещу корупцията¹; като има предвид, че след тези разкрития Парламентът създаде две специални комисии и една анкетна комисия; като има предвид, че вече в няколко резолюции беше отправен призив за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности²; като има предвид, че вече договорените инициативи за укрепване на международния обмен на информация по данъчни въпроси са полезни, и като има предвид, че различните случаи на изтичане на информация по данъчните въпроси разкриха голям обем важна информация за нарушения, която иначе не би излязла наяве;

- Е. като има предвид, че лицата, сигнализиращи за нередности, играят важна роля за сигнализиране на неправомерно или неправилно поведение, което застрашава обществения интерес и функционирането на нашите общества, и че за тази цел те съобщават на своя работодател, на публичните органи или директно на обществеността, информация за такова поведение, което застрашава обществения интерес;
- Ж. като има предвид, че по този начин те подпомагат държавите членки и водещите институции, както и органите на ЕС при предотвратяването и борбата, по-конкретно срещу всеки опит за нарушаване на принципа на почтеност и всяка злоупотребата с власт, които застрашават или накърняват общественото здраве и безопасност, финансовия интегритет, икономиката, правата на човека, околната среда или принципите на правовата държава или които повишават безработицата, ограничават или нарушават лоялната конкуренция и подкопават доверието на гражданите в демократичните институции и процеси на равнището на правото на ЕС и на национално равнище;
- З. като има предвид, че корупцията е сериозен проблем, пред който понастоящем е изправен Европейският съюз, тъй като тя може да доведе до неспособност на правителствата да защитават населението, работниците и служителите, принципите на правовата държава и икономиката, до влошаване на публичните институции и услуги и на икономическия растеж и конкурентоспособността в различни области, както и до загуба на доверие в прозрачността и демократичната отчетност на публичните и частните институции и на икономическите сектори; като има предвид, че според извършени оценки корупцията струва на икономиката на ЕС 120 милиарда евро годишно (или това представлява 1% от БВП на ЕС);
- И. като има предвид, че макар акцентът на усилията за борба с корупцията в световен план досега да беше съсредоточен предимно върху закононарушенията в публичния сектор, неотдашните случаи на изтичане на информация изтъкнаха ролята на финансови институции, консултанти и други частни дружества в улесняването на корупцията;

¹ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf

² Вж. напр. резолюцията на Европейския парламент от 6 юли 2016 г. относно данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или въздействие, както и неговата резолюция от 16 декември 2015 г., съдържаща препоръки към Комисията относно осигуряването на прозрачност, координация и конвергенция в корпоративните данъчни политики в Съюза“.

- Й. като има предвид, че редица нашумели случаи на лица, сигнализиращи за нередности, доказаха, че действията на лицата, сигнализиращи за нередности довеждат до знанието на обществеността и политическите органи информация от обществен интерес, като неправомерно или неправилно поведение или други сериозни нередности в частния и публичния сектор; че вследствие на това някои от посочените действия бяха предмет на коригиращи мерки;
- К. като има предвид, че защитата на поверителността допринася за създаването на по-ефективни канали за докладване на измами, корупция или други нарушения, и като има предвид, че с оглед на чувствителния характер на информацията, лошото управление на поверителността може да доведе до нежелано изтичане на информация и нарушение на обществен интерес на Съюза и държавите членки;
- Л. като има предвид, че въвеждането на публични регистри на действителните собственици на дружества с поверително управление и подобни правни договорености и други мерки за прозрачност за инвестиционните структури може да действа като разубеждаващо средство срещу закононарушенията, към които обикновено насочват вниманието си лицата, сигнализиращи за нередности;
- М. като има предвид, че защитата на поверителността на данните за лицата, сигнализиращи за нередности, и на разкриваната от тях информация допринася за създаването на по-ефективни канали за докладване на измами, корупция, закононарушение, неправомерни действия или други сериозни нарушения, и като има предвид, че с оглед на чувствителния характер на информацията лошото управление на поверителността може да доведе до нежелано изтичане на информация и нарушение на обществен интерес в Съюза; като има предвид, че в публичния сектор защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, може да улесни откриването на злоупотреби с обществени средства, измами и други форми на трансгранична корупция, свързани с националните интереси или интересите на ЕС;
- Н. като има предвид, че заслужава съжаление фактът, че съществуващите канали за подаване на официални жалби относно нарушения от страна на многонационалните дружества рядко водят до конкретни санкции за закононарушения;
- О. като има предвид, че действията на лицата, сигнализиращи за нередности, се оказваха полезни в много области, както в публичния, така и в частния сектор, като например общественото здраве, данъчното облагане, опазването на околната среда, защитата на потребителите, борбата срещу корупцията и дискриминацията, и зачитането на социалните права;
- П. като има предвид, че случаите трябва да бъдат добре определени, в светлината на естеството на упражняваните функции, тежестта на действията или идентифицираните рискове;
- Р. като има предвид, че е от съществено значение да не се преминава границата между сигнализиране и оклеветяване; че не става въпрос да се знае всичко за всеки, а да се определи правилно онова, което е неочаквано на съдействие, когато е застрашена демокрацията;

- С. като има предвид, че в много случаи лицата, сигнализиращи за нередности, са обект на репресивни мерки, сплашване, опити за оказване на натиск, които имат за цел да им попречат или да ги разубедят да подадат сигнал или да ги санкционират поради подадения сигнал; като има предвид, че такъв натиск се упражнява особено често на работното място, където лицата, сигнализиращи за нередности, които са открили информация в полза на обществения интерес в контекста на своите служебни отношения, може да се окажат в по-слаба позиция спрямо работодателите;
- Т. като има предвид, че често са били изразявани сериозни опасения, че лицата, сигнализиращи за нередности и действащи в името на обществения интерес, могат да се сблъскат с враждебно отношение, тормоз, сплашване и изолация на работното си място, пречки при търсене на нова работа, загуба на средства за препитание, а често и сериозни заплахи за членовете на семейството и колеги; като има предвид, че страхът от репресивни мерки може да окаже възпиращо въздействие върху лицата, които биха сигнализирали за нередности, като по този начин се накърнява общественият интерес;
- У. като има предвид, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъде гарантирана от закона и укрепена в целия ЕС, както в публичния, така и в частния сектор, при условие че те са действали въз основа на основателни съображения; като има предвид, че посочените механизми за защита следва да бъдат балансирани и да гарантират пълно зачитане на основните права и законните права на лицата, срещу които е подаден сигнал; като има предвид, че посочените механизми за защита следва да се прилагат по отношение на разследващите журналисти, които продължават да бъдат уязвими в контекста на разкриването на чувствителна информация и да защитават лицата, сигнализиращи за нередности, в името на поверителността на техните източници;
- Ф. като има предвид, че в редица държави членки не е осигурена подходяща защита за лицата, сигнализиращи за нередности, докато други държави членки са въвели усъвършенствани програми за тяхната защита, които обаче често съдържат съществени пропуски и следователно предоставят недостатъчна степен на защита; като има предвид, че това води до разпокъсаност на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности в Европа, което създава на тези лица трудности, когато те се опитват да се запознаят с правата си и с условията за съобщаване, както и правна несигурност, по-специално при трансгранични ситуации;
- Х. като има предвид, че службата на Европейския омбудсман разполага с ясни правомощия по отношение на разследването на жалби от граждани на ЕС относно случаи на лошо администриране в институциите на ЕС, но сама по себе си не участва в защитата на лицата, сигнализиращи за нередности;
- Ц. като има предвид, че подаването на сигнали за нередности много често не се ограничава само до икономически и финансови въпроси; като има предвид, че липсата на адекватна защита би могло да разубеди потенциални лица, сигнализиращи за нарушения, да съобщят за такива нарушения, за да избегнат риска от репресивни и/или ответни мерки; като има предвид, че според доклада на ОИСР през 2015 г. 86% от дружествата са разполагали с механизъм за докладване на предполагаеми случаи на сериозни корпоративни нарушения, но над една трета от тях не са разполагали с изготвена в писмена форма политика за защита от репресии на лицата, сигнализиращи за нередности, или не са знаели дали подобна

политика съществува; като има предвид, че няколко лица, подали сигнали за нередности, които са разкрили икономически и финансови закононарушения, неправомерно поведение или незаконни дейности, са били подложени на преследване; като има предвид, че лицата, които съобщават или разкриват информация от обществен интерес, често биват подложени на репресивни мерки, както и членовете на техните семейства и колегите им, което може да доведе например до прекъсване на професионалната им дейност; като има предвид, че Европейският съд по правата на човека има добре установена съдебна практика по отношение на лицата, сигнализиращи за нередности, но защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъде гарантирана от закона; като има предвид, че Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира свободата на изразяване на мнение, както и правото на добра администрация;

- Ч. като има предвид, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности в Европейския съюз, следва да не се ограничава само до европейски случаи, а да се прилага също така по отношение на международни случаи;
- Ш. като има предвид, че на работните места трябва да се култивира работна среда, в която хората да се чувстват уверени да изразяват опасенията си относно потенциални пропуски, неправомерно поведение, лошо управление, измами или незаконни действия; като има предвид, че е изключително важно да се насърчава правилната култура, която позволява на хората да се чувстват способни да повдигат въпроси без страх от репресивни мерки, които биха могли да се отразят неблагоприятно върху тяхната настояща и бъдеща професионална ситуация;
- Щ. като има предвид, че в много юрисдикции, и особено в частния сектор, наетите лица са обвързани от задължения за поверителност по отношение на определена информация, като евентуалните последици за лицата, сигнализиращи за нередности, може да са дисциплинарни наказания поради факта, че са докладвали извън рамките на служебните си отношения;
- АА. като има предвид, че според проучване на ОИСП повече от една трета от организациите, които разполагат с механизъм за докладване, не разполагат с изготвена в писмена форма политика за защита от репресии на лицата, сигнализиращи за нередности, или не знаят за съществуването на такава политика;
- АБ. като има предвид, че правото на ЕС вече предвижда някои правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности от някои форми на репресивни мерки в различни области, Комисията все още не е предложила необходимите законодателни мерки за ефективна и уеднаквена защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и на техните права в ЕС;
- АВ. като има предвид, че всички институции на ЕС са задължени от 1 януари 2014 г. да въведат вътрешни правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които са техни длъжностни лица, в съответствие с членове 22а, 22б и 22в от Правилника за длъжностните лица;
- АГ. като има предвид, че Европейският парламент многократно призова за хоризонтална защита на лицата, сигнализиращи за нередности в Съюза;

- АД. като има предвид, че в своята резолюция от 23 октомври 2013 г. относно организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари: препоръки относно действията и инициативите, които следва да бъдат предприети, своята резолюция от 25 ноември 2015 г. относно данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или действие, резолюцията си от 16 декември 2015 г., съдържаща препоръки към Комисията относно осигуряването на прозрачност, координация и конвергенция в корпоративните данъчни политики в Съюза, и резолюцията си от 14 февруари 2017 г. относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, в защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, Европейският парламент приканва Комисията да представи законодателно предложение за създаване на ефективна и всеобхватна европейска програма за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, която да защитава лицата, които съобщават за предполагаеми случаи на измами или други незаконни дейности накърняващи обществения интерес или финансовите интереси на Европейския съюз;
- АЕ. като има предвид, че всяко лице от трета държава, признато в качеството му на лице, сигнализиращо за нередности от Европейския съюз или от някоя от неговите държави членки, трябва да се възползва от всички приложими мерки за защита, ако във или извън рамките на своите функции е научило и разпространило информация относно незаконни или шпионски действия, извършени от трета държава или национално или мултинационално дружество, нанасящи вреда на дадена държава, нация или граждани на Съюза, излагащи на опасност без тяхно знание интегритета на правителство, националната сигурност или колективните или индивидуални свободи.
- АЖ. като има предвид, че от 1 юли 2014 г. почти всички европейски институции и агенции са включили, както се изисква, в своите вътрешни процедурни правилници или правилници за дейността задължителни мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в съответствие с член 22, букви б) и в) от Правилника за длъжностните лица;
- АЗ. като има предвид, че вече съществуват добре установени принципи от международни организации като Съвета на Европа и ОИСР, както и установена практика на Европейския съд по правата на човека;
- АИ. като има предвид, че значението на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е признато в рамките на всички основни международни инструменти за борба срещу корупцията и че в Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията, в Препоръка CM/Rec(2014)7 на Съвета на Европа и в Препоръката на ОИСР за борба срещу подкупването от 2009 г. са определени стандарти относно сигнализирането за нередности;
- АЙ. като има предвид, че е необходимо неотложно да се въведе хоризонтална всеобхватна рамка, която да предвижда права и задължения и по този начин да защитава ефективно лицата, сигнализиращи за нередности, във всички държави – членки на ЕС, както и в неговите институции, органи и организации;

Ролята на лицата, сигнализиращи за нередности и необходимостта от защитата им

1. призовава Комисията, след извършване на оценка на подходящо правно основание, което позволява на ЕС да предприеме по-нататъшни действия, да представи преди края на настоящата година, хоризонтално законодателно предложение за създаване на цялостна обща регулаторна рамка, която ще гарантира високо равнище на защита навсякъде в публичния и в частния сектор, както и в националните и в европейските институции, включително съответните национални и европейски органи, служби и агенции, за лицата, сигнализиращи за нередности в ЕС, отчитайки националните условия и без да ограничава възможността на държавите членки да предприемат допълнителни мерки; подчертава, че към настоящия момент съществуват няколко възможни правни основания за действия на Съюза в тази област; призовава Комисията да ги разгледа, за да предложи обширен, последователен и ефективен инструмент; припомня на Комисията доктрината, разработена от Съда на ЕС посредством дългогодишна съдебна практика, относно понятието за имплицитна компетентност на Съюза, което позволява използването на няколко правни основания;
2. изтъква неразумния и тревожен факт, че граждани и журналисти стават обект на наказателно преследване, а не на правна защита, когато разкриват информация от обществен интерес, включително информация относно подозрения за неправомерно поведение, закононарушения, измами или незаконна дейност, особено когато става въпрос за поведение, нарушаващо основните принципи на ЕС, като например избягването на данъци, отклонението от данъчно облагане и изпирането на пари;
3. предлага международните споразумения, свързани с финансови услуги, данъчни въпроси и конкуренция, да съдържат разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности;
4. подчертава необходимостта от правна сигурност относно разпоредбите за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, тъй като трайната липса на яснота и разпокъсаният подход възпират подаването на сигнали от потенциални такива лица; отбелязва в тази връзка, че в относимото законодателство на ЕС следва да се установи ясна процедура за надлежна работа с оповестяванията и ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности;
5. припомня, че всяка бъдеща нормативна уредба следва да вземе под внимание правилата, правата и задълженията, които обуславят заетостта и оказват въздействие върху нея; освен това подчертава, че това следва да се извърши въз основа на консултация със социалните партньори и в съответствие със споразуменията за колективно договаряне;
6. призовава за приемането на законодателство, с което да се гарантира, че дружествата, предприемащи напълно доказани репресивни действия срещу лицата, сигнализиращи за нередности, не могат да получават средства от фондове на ЕС, нито да сключват договори с публични органи.

7. насърчава държавите членки да разработят критерии и показатели за политиките за лицата, сигнализиращи за нередности, както в публичния, така и в частния сектор;
8. призовава държавите членки да вземат предвид член 33 от Конвенцията на ООН срещу корупцията, като подчертава ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за предотвратяването на корупцията и борбата с нея;
9. изразява съжаление, че само няколко държави членки са въвели достатъчно усъвършенствани системи за защита на лицата, сигнализиращи за нередности; призовава държавите членки, които все още не са приели такива системи или относими принципи в националното си право, да го направят възможно най-скоро;
10. подчертава необходимостта от отделяне на повече внимание на бизнес етиката в образователните програми за обучение в областта на бизнеса и сродните дисциплини;
11. насърчава държавите членки и институциите на ЕС да популяризират култура на признаване на важната роля на лицата, сигнализиращи за нередности, в обществото, включително чрез кампании за повишаване на осведомеността; призовава по-специално Комисията да представи всеобхватен план във връзка с този въпрос; счита, че е необходимо да се насърчава култура на етика в публичния сектор и на работното място, така че да се изтъква значението на повишаването на осведомеността сред служителите за действащите правни уредби в областта на подаването на сигнали за нередности, в сътрудничество със синдикалните организации;
12. настоятелно призовава Комисията да наблюдава разпоредбите на държавите членки относно лицата, сигнализиращи за нередности, с цел да улесни обмена на най-добри практики, което ще спомогне да се гарантира по-ефикасна защита на национално равнище за лицата, сигнализиращи за нередности;
13. призовава Комисията да представи всеобхватен план за възпиране на прехвърлянето на активи в държави извън ЕС, в които може да се поддържа анонимността на корумпираните лица;
14. лице, сигнализиращо за нередности, означава всяко лице, което съобщава или разкрива информация от обществен интерес, включително от европейски обществен интерес, като например незаконно или неправомерно деяние или деяние, което представлява заплаха или нанася вреди, които подкопават или застрашават обществения интерес обикновено, но не само, в контекста на своите служебни отношения, както в публичния, така и в частния сектор, в контекста на договорно правоотношение или на негова профсъюзна дейност или дейност в рамките на сдружение; подчертава, че това включва лицата, които са извън традиционното правоотношение служител – работодател, като например консултанти, изпълнители, стажанти, доброволци, студенти, работници на временни договори, бивши служители, които притежават доказателства за такива действия с основателни доводи да се смята, че информацията е вярна;
15. счита, че лица, които нямат традиционни трудови правоотношения, като например консултанти, изпълнители по договори, стажанти, доброволци,

работещи студенти, временно заети работници, бивши служители, както и граждани, също следва да имат достъп до каналите за подаване на сигнали и до надлежна защита, когато разкриват информация относно незаконно, неправомерно деяние или деяние, увреждащо обществения интерес;

16. заявява, че е необходимо ясно решение за лица, сигнализиращи за нередности, които работят в регистрирани в ЕС дружества, които обаче са установени извън ЕС;
17. счита, че информацията относно дадена вреда на обществения интерес включват, без да се ограничават до тях, случаи на корупция, престъпления, нарушения на правни задължения, съдебна грешка, злоупотреба с власт, конфликти на интереси, незаконно използване на публични средства, злоупотреба с правомощия, незаконни финансови потоци, заплахи за околната среда, здравето, обществената сигурност, националната и световната сигурност, защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни, избягване на данъчно облагане, права на потребителите, нарушаване на правата на работниците и други социални права, и нарушения на правата на човека и основните свободи, както и принципите на правовата държава, както и деяния за прикриване на което и да било от тези нарушения;
18. счита, че интересите на широката общественост следва да имат предимство пред частната или икономическата стойност на разкритата информация, както и че следва да бъде възможно да се разкрива информация относно сериозните заплахи за обществения интерес, дори когато тя е защитена от закона; отбелязва обаче, че следва да се прилагат специални процедури за информация, свързана със спазването на професионалната етика и класифицираната информация, свързана с националната сигурност и отбрана; счита, че в такива случаи следва да се изготвя доклад до компетентния орган;
19. подчертава, че на лицата, сигнализиращи за нередности, трябва винаги да бъде гарантирана ефективна защита, дори ако разкритието не се отнася за незаконни действия, когато се разкрива информация с цел да се избегне възможна вреда на общия обществен интерес;
20. подчертава необходимостта държавите членки да се съобразяват с препоръката на Съвета на Европа относно защита на лицата, сигнализиращи за нередности;
21. подчертава, че ролята на лицата, сигнализиращи за нередности, при разкриването на сериозни вреди за обществения интерес се утвърждава непрестанно през последните години и че те допринасят за демокрацията, прозрачността на политиката и икономиката и публичността на информацията и че те следва да бъдат признати като необходими за предотвратяването на незаконни действия; подчертава, че лицата, сигнализиращи за нередности се доказваха като основен източник за разследващата журналистика, както и за независимата преса; припомня, че гарантирането на тайната на източниците е необходимо за запазване на свободата на пресата; призовава държавите членки да гарантират, че правото на журналистите да не разкриват самоличността на даден източник се ползва с ефективна защита; счита, че журналистите също са уязвими и следва да се ползват от правна защита;

22. отбелязва, че няколко държави членки са предприели стъпки през последните години за укрепване на правата на лицата, сигнализиращи за нередности; все пак изразява съжаление поради факта, че лицата, сигнализиращи за нередности, все още са обект на гражданско или наказателно преследване в някои държави членки, особено когато действащите механизми за тяхната защита, съдействие и закрила липсват или са недостатъчни или неефективни; отбелязва освен това, че разликите между държавите членки водят до правна несигурност, търсене на най-благоприятната правна система и до рискове от неравностойно третиране;
23. счита, че липсата на подходяща защита на лицата, сигнализиращи за нередности, се отразява неблагоприятно върху защитата на финансовите интереси на ЕС;
24. счита, че прилагането на всеобхватна правна уредба относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, насърчава култура на подаване на сигнали и че действията на тези лица следва да се популяризират като примери за отговорно гражданско поведение; в тази връзка призовава държавите членки и институциите на ЕС да популяризират положителната роля на лицата, сигнализиращи за нередности, както и сериозната загриженост относно често уязвимото им и беззащитно положение, по-специално чрез кампании за повишаване на осведомеността и за защита, както и чрез комуникация и обучение; препоръчва по-специално на Комисията да предостави всеобхватен план във връзка с този въпрос; в тази връзка призовава за създаване на уебсайт, където да се предоставя полезна информация относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, както и да се подават жалби; подчертава, че този уебсайт следва да бъде лесно достъпен за гражданите и да запазва анонимността на данните им;
25. призовава за предприемане на действия с цел промяна на общественото възприятие за лицата, сигнализиращи за нередности, особено от страна на политиците, работодателите и медиите, като се подчертае тяхната положителна роля в качеството им на механизъм за ранно предупреждение и за възпиране с оглед на откриването и предотвратяването на злоупотреби и корупция, както и в качеството им на механизъм за отчетност, предоставящ възможност за упражняване на обществен контрол върху правителствата и дружествата;
26. насърчава държавите членки да поощряват активно културата на откритост на работното място, било то в публичната или в частната сфера, която да позволява на организациите да се придържат към високи етични стандарти, да вдъхва на служителите смелост да изказват свободно своето мнение и съответно да предоставя възможност за предприемане на действия за предотвратяване или отстраняване на заплахи или вреди;
27. насърчава държавите членки да провеждат редовно оценка на ефективността на прилаганите от тях мерки, като вземат под внимание общественото мнение за отношението към сигнализирането за нередности и към лицата, сигнализиращи за нередности, междусекторните анкети сред висши ръководни кадри, натоварени със задачата да получават и обработват такива сигнали, и независимите проучвания във връзка със сигнализирането за нередности на работното място;
28. насърчава държавите членки, които все още не са приели законодателство относно сигнализирането за нередности, да направят това в най-близко бъдеще и призовава Комисията да обмисли идеята за създаване на платформа за обмен на

най-добри практики в тази област между държавите членки, както и с трети държави.

29. подчертава, че е важно да се търсят и обменят добрите практики, за да се насърчава по-добра защита на европейско равнище на лицата, сигнализиращи за нередности;
30. настоятелно призовава Европейската сметна палата и Европейския омбудсман да публикуват до края на 2017 г.: 1) специални доклади, съдържащи статистически данни и ясни резултати от случаите на сигнализиране за нередности, установени в европейските институции, предприятия, асоциации, организации и други органи, регистрирани в Съюза; 2) последващите действия, предприети от съответните институции във връзка с разкритите случаи, основаващи се на действащите насоки и правила на Комисията; 3) резултата от всяко разследване, започнато в резултат на информация, получена от лица, сигнализиращи за нередности; 4) мерките, предвидени във всеки от случаите за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности;

Механизъм за подаване на сигнали

31. отбелязва, че липсата на ясно определени средства за защита и безопасност при докладване, както и евентуалната липса на последващи действия представляват пречка за дейностите на лицата, сигнализиращи за нередности, могат да ги разубедят да подават сигнали за нередности и да доведат до това много от лицата, подаващи сигнали за нередности, да запазят мълчание; изразява загриженост относно репресивните мерки и натиска, упражняван върху лицата, сигнализиращи за нередности, когато те се обръщат към неподходящо лице или орган в рамките на тяхната организация;
32. счита, че трябва да се създаде последователна, надеждна и стабилна система, която да позволи подаване на сигнали до компетентните органи в рамките на организацията и извън нея; счита, че подобна система ще улесни оценката на надеждността и валидността на доклада, изготвен в нейните рамки;
33. призовава Комисията да проучи система, която да позволи сигнализиране в рамките и извън организацията; подчертава, че за да постигне това, следва да бъдат установени ясни, справедливи и равноправни процедури, които да гарантират пълно зачитане на основните и законните права както на лицето, сигнализиращо за нередност, така и на лицето, за което се твърди, че е извършило нередност; счита, че работодателите следва да бъдат насърчавани да прилагат вътрешни процедури за подаване на сигнали и че следва в рамките на всяка организация да съществува едно независимо и безпристрастно лице или субект, отговарящо за получаването на сигнали; счита, че представителите на работниците и служителите би следвало да участват в определянето на посоченото отговорно лице; подчертава, че получателят на сигнала следва да извърши подходящи последващи действия във връзка с всеки получен доклад и да уведомява лицето, подало сигнал за последващи действия в разумен срок;
34. счита, че всяка организация следва да създаде ясни канали за отчитане, които позволяват на лицата, подаващи сигнали за нарушения, да сигнализират в рамките на своята организация; подчертава, че всеки служител следва да бъде информиран за съответната процедура за докладване, която следва да гарантира поверителност

и обработка на сигнала в рамките на разумен срок; подчертава, че лицата, сигнализиращи за нередности, трябва да са в състояние да се обърнат към съответните публични органи, неправителствени организации или медии, особено при липса на положителен отговор от организацията, или при положение, че ако докладват в рамките на организацията или на компетентните органи, това очевидно би застрашило ефективността на сигнала, ако лицето, подало сигнал за нередност, е изложен на риск или е необходимо спешно да докладва информацията;

35. припомня правото на обществеността да бъде информирана за всички закононарушения, увреждащи обществения интерес, и подчертава в тази връзка, че винаги следва да е възможно лице, сигнализиращо за нередност, да оповести публично информация за незаконно, неправомерно деяние или деяние, увреждащо обществения интерес;
36. припомня, че в своята резолюция от 14 февруари 2017 г. относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защитата на финансовите интереси на Европейския съюз Парламентът призовава също така институциите на ЕС, в сътрудничество с всички съответни национални органи, да въведат и вземат всички необходими мерки за защита на поверителността на информационните източници, и затова призовава за създаване на контролиран уебсайт, на който могат да се подават жалби по напълно поверителен начин;
37. счита, че подаването на сигнал извън организацията, включително директно на обществеността, без да се преминава през вътрешен етап не може да представлява основание за недействителност на подадения сигнал, за преследване или за отказ да се предостави защита; счита, че тази закрила следва да се предоставя независимо от избрания канал за докладване и въз основа на разкритата информация, както и на факта, че лицето, подало сигнали за нарушения, е имало основателни съображения да счита, че информацията е вярна;

Предоставена в случай на подаване на сигнал защита

38. изразява загриженост относно рисковете, на които са изложени лицата, сигнализиращи за нередности, на работното място, и по-специално риска от преки или косвени репресивни мерки от страна на работодателя им и от страна на лица, работещи за сметка или от името на работодателя; подчертава, че посочените репресивни мерки най-често се изразяват в изключване, забавяне или спиране на професионалното развитие, или дори уволнение, както и в ситуации на психически тормоз; подчертава, че посочените репресивни мерки водят до пречки за дейността на лицата, сигнализиращи за нередности; счита, че е необходимо да се въведат мерки за защита срещу репресии; изразява мнение, че репресивните мерки следва да подлежат на наказателно преследване и на ефективни санкции; подчертава, че след като веднъж е признато за лице, сигнализиращо за нередности, следва да се предприемат мерки за защитата му, да се прекратят всякакви репресивни мерки, предприети срещу него, както и да се обезщетят изцяло вредите, претърпени от лицето, сигнализиращо за нередности; счита, че тези разпоредби следва да бъдат включени в предложението на Комисията за хоризонтална директива за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности;
39. счита, че лицата, сигнализиращи за нередности, следва да разполагат с възможност да подават молба за допускане на обезпечителни мерки с цел

предотвратяване на репресивни мерки, като например уволнение, докато не бъде постигнат официален резултат от съответните административни, съдебни или други производства;

40. подчертава, че трудовото правоотношение не следва да ограничава правото на свобода на изразяване на мнение и никой не следва да бъде дискриминиран при упражняването на това право;
41. припомня, че всяка бъдеща нормативна уредба следва да взема под внимание правилата, правата и задълженията, които обуславят заетостта и оказват въздействие върху нея; освен това подчертава, че това следва да се извърши с участието на социалните партньори и в съответствие с колективните трудови договори;
42. подчертава, че лицата, сигнализиращи за нередности и членовете на техните семейства, както и всеки, който подпомага и чийто живот или безопасност са застрашени, трябва да имат право на подходяща и ефективна защита на тяхната физическа, морална и социална цялост и начина им на живот чрез предоставяне на възможно най-високо равнище на поверителност;
43. подчертава, че посочените мерки за защита се прилагат и когато лицето, сигнализиращо за нередности, подава сигнал за действия, засягащи държавни членки;
44. отбелязва, че в професионалната си дейност разследващите журналисти и независимата преса упражняват често самотна професия срещу множество видове натиск, на който може да бъдат подложени и че следователно е необходимо да бъдат защитени от всяка форма на опит за сплашване;
45. предлага лицата, станали жертва на репресивни мерки, тъй като са подали сигнал или са оповестили информация в полза на обществен интерес, да се ползват от възможността за обезпечителни мерки до приключването на гражданското производство, особено в случаите на прекратяване на трудово правоотношение;
46. осъжда практиката на преследване с цел ограничаване на свободата на словото, която се състои в това да се образува или да се отправи заплаха за образуване на съдебно производство срещу лице, сигнализиращо за нередности, не с цел да се постигне справедливост, а с цел лицето да бъде подтикнато към автоцензура или към финансова, емоционална и психологическа разруха; счита, че при подобна злоупотреба с процесуални права следва да бъдат налагани наказания и други санкции;
47. припомня опасността от наказателните и гражданските производства, тегнеща върху лицата, сигнализиращи за нередности; подчертава, че в случай на съдебен процес те често са слабата страна; поради това счита, че в случай на твърдения за ответни действия, предприети срещу лицата, сигнализиращи за нередности, работодателят трябва да осигури доказателства, че тези действия не са свързани с доклад, изготвен от лицето, подало сигнала; счита, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъде предоставена въз основа на предоставената информация, а не на базата на намерението на лицето, подало сигнала; подчертава обаче, че лицата, сигнализиращи за нередности, трябва да съобщават информация, която считат за вярна; счита, че следва да се гарантира

поверителност в хода на цялото производство и че самоличността на лицето, сигнализиращо за нередност, не се разкрива без негово съгласие; подчертава, че при разкриване на поверителността на самоличността без съгласието на лицето, сигнализиращо за нередност, следва да бъдат наложени наказания и други санкции;

48. счита, че лицата, сигнализиращи за нередности, не следва да бъдат обект на наказателно и гражданско производство или на административни или дисциплинарни санкции заради подадените от тях сигнали;
49. счита, че възможността лице, сигнализиращо за нередности, да подава анонимни сигнали може да позволи предаването на информация, която не би била съобщена при други обстоятелства; в тази връзка подчертава, че следва да се установи регламентиране на ясни средства за анонимно докладване до национален или европейски независим орган, отговарящ за събиране на доклади, проверка на тяхната надеждност, проследяване на предоставения отговор, и предоставяне на насоки на лицата, подаващи сигнали за нередности, включително и в цифровата среда, като се определят точно случаите, за които се прилагат средствата за анонимно докладване, подчертава, че самоличността на лицето, подаващо сигнал за нередност, както и всяка информация, позволяваща неговото идентифициране, не следва да бъде разкривана без неговото съгласие; счита, че всяко нарушение на анонимността, следва да подлежи на санкции;
50. подчертава, че дадено лице не следва да губи правото си на защита, единствено на основание, че е допуснало грешка при преценка на фактите или че предполагаемата заплаха за обществения интерес не се е осъществила, при условие че към момента на подаването на сигнал лицето е имало основателни причини да счита заплахата за действителна; припомня, че в случай на фалшиви обвинения следва да се търси отговорност от лицата, които са ги отправили и те да не се ползват от защитата, предоставяна на лицата, съобщаващи за нередности; подчертава, че на всяко лице, претърпяло пряко или косвено вреди поради докладването или разкриването на неточна или подвеждаща информация, следва да се предостави право на ефективна правна защита срещу недобросъвестно докладване или докладване с цел злоупотреба;
51. припомня, че е важно да се разработят инструменти за забрана на всякакви репресивни мерки, независимо дали са пасивно уволнение или пасивни мерки; призовава държавите членки да не криминализират действията на лицата, сигнализиращи за нередности, при оповестяването на информацията относно незаконни, неправомерни деяния или деяния, увреждащи или застрашаващи обществения интерес;
52. припомня, че междуременно действащото законодателство на ЕС следва да бъде прилагано правилно както от институциите на ЕС, така и от държавите членки, и че то следва да се тълкува по начин, който осигурява възможно най-добра защита на лицата, сигнализиращи за нередности в името на обществения интерес; подчертава, че защита на лицата, сигнализиращи за нередности, вече беше призната като важен механизъм за осигуряването на ефективно прилагане на законодателството на ЕС; призовава следователно държавите членки да не криминализират действията на лицата, сигнализиращи за нередности, при разкриването на информацията в името на обществения интерес;

Съдействие на лицата, сигнализиращи за нередности

53. подчертава ролята на публичните органи, профсъюзните организации и организациите на гражданското общество за оказване на съдействие и предоставяне на помощ на лицата, сигнализиращи за нередности, в техните действия в рамките на тяхната организация;
54. подчертава, че освен професионалните рискове, лицата, сигнализиращи за нередности, както и онези, които им оказват съдействие, са изправени пред лични, финансови, социални и психологически рискове; счита, че когато е приложимо на лицата, сигнализиращи за нередности, които подадат молба, следва да се предостави психологическа подкрепа, както и специализирана правна помощ, на лицата, сигнализиращи за нередности, които поискат такава помощ и които не разполагат с достатъчно средства, следва да се предостави социална и финансова помощ, които изразят обоснована нужда и като охранителна мярка в случай че срещу тях бъде образувано гражданско или наказателно производство, в съответствие с националното право и практики; добавя, че следва да се предоставя обезщетение независимо от естеството на вредите, претърпени от лицата, подаващи сигнали за нередности, в резултат на доклада;
55. посочва във връзка с това, че Европейският омбудсман е изразила готовност пред Парламента да проучи възможността за създаване на такъв орган към Службата на омбудсмана, и настоятелно призовава Комисията да обмисли осъществимостта на това да бъдат възложени тези функции на Европейския омбудсман, която вече има правомощия да разследва жалби за нередни практики в рамките на институциите на ЕС;
56. призовава държавите членки и институциите на ЕС в сътрудничество с всички относими органи да въведат и предприемат всички възможни необходими мерки за защита на поверителността на източниците на информация, за да се предотвратят всякакви дискриминационни действия или заплахи, както и да създадат прозрачни канали за оповестяване на информация, да формират независими национални и европейски органи за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и да обмислят възможността за предоставяне на специални финансови средства в подкрепа на тези органи; призовава също така за създаване на централизиран европейски орган за ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и на онези, които им оказват съдействие, по модела на националните органи за наблюдение на правата в областта на неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни;
57. призовава Комисията, за да могат тези мерки да бъдат ефективни, да разработи инструменти, насочени към осигуряването на защита срещу неоснователни съдебни преследвания, икономически санкции и дискриминация;
58. призовава държавите членки да създадат независими органи, с достатъчно бюджетни ресурси, подходящи правомощия и подходящи специалисти, отговорни за събиране на доклади, проверка на тяхната надеждност, проследяване на дадения отговор и предоставяне на насоки на лицата, сигнализиращи за нередности, особено при липса на положителна реакция от страна на тяхната организация, както и насочването им към подходяща финансова помощ, особено в трансгранични ситуации или в случаи, които пряко засягат държави членки или институции на ЕС; предлага този орган да публикува годишен доклад относно

получените сигнали и тяхното третиране, като зачита изискването за следствена тайна при евентуални разследвания в ход;

59. подчертава, че следва да се помисли за предоставяне на безплатен достъп до информация и поверителни съвети за лица, които обмислят да подадат сигнал или да оповестят информация в полза на обществения интерес относно незаконни или неправомерни деяния, увреждащи или застрашаващи обществения интерес; отбелязва, че следва да се определят структурите, които са в състояние да предоставят такава информация и съвети, а също и техните координати за връзка да бъдат предоставени на разположение на широката общественост;
60. подчертава факта, че освен възползването от всички мерки за защита, предоставени на лицата, сигнализиращи за нередности, е необходимо да се гарантира конкретно на тези лица прием, настаняване и безопасност в държава членка, която няма споразумение за екстрадиция с държавата, която е извършила тези действия. приканва Комисията, в случаите, когато съществуват споразумения за екстрадиция между Европейския съюз и разследваната трета държава и на основание член 67, параграф 2 от ДФЕС относно политика по въпросите на убежището, да действа в рамките на своите правомощия и да предприеме всички необходими мерки за сигурност по отношение на тези лица, сигнализиращи за нередности, които са изложени на особено голям риск от строги репресивни мерки в държавите, за които са разкрили незаконни или измамни практики.
61. призовава Комисията да предложи създаването на подобен орган на европейско равнище с достатъчно бюджетни ресурси, подходящи правомощия и подходящи специалисти, който да отговаря за координирането на действията на държавите членки, особено в трансгранични ситуации; счита, че този европейски орган би следвало също да има правомощия за получаването на сигнали, проверка на надеждността им, отправяне на задължителни препоръки и предоставяне на насоки на лицата, сигнализиращи за нередности, когато отговорът на държавата членка или на националните органи на лицето, сигнализиращо за нередности, е очевидно неподходящ; предлага този орган да публикува годишен доклад относно получените сигнали и тяхното третиране, като зачита изискването за следствена тайна при евентуални разследвания в ход; счита, че мандатът на Европейския омбудсман може да бъде разширен, за да изпълнява тази функция;
62. счита, че щом даден сигнал бъде признат за сериозен, това следва да доведе до надлежно разследване и да бъде последвано от подходящи мерки; подчертава, че в хода на разследването, лицата, сигнализиращи за нередности, следва да имат възможност да поясняват жалбата си и да предоставят допълнителна информация или доказателства;
63. насърчава държавите членки да разработят данни, референтни критерии и показатели за политиките за лицата, сигнализиращи за нередности, в публичния и в частния сектор;
64. призовава всички институции на ЕС да разгледат в съответствие с член 22в от новия Правилник за длъжностните лица доклада по собствена инициатива на омбудсмана от 24 юли 2014 г., в който всички органи на ЕС се приканват да приемат механизми за сигнали, свързани с етични въпроси, и правни уредби относно лицата, сигнализиращи за нередности, които да се основават пряко на

процедурния правилник на службата на омбудсмана; отново заявява своята решимост да направи това;

65. счита, че лицата, сигнализиращи за нередности, следва също така да имат правото да прегледат и коментират изхода от разследването, свързано с техните разкрития;
66. призовава институциите на ЕС и останалите органи на ЕС да дадат пример, като приложат без забавяне насоките на Европейския омбудсман; призовава Комисията да приложи изцяло, както за себе си и за агенциите на ЕС, собствените си насоки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в съответствие с Правилника за длъжностните лица от 2012 г.; призовава Комисията да сътрудничи ефективно и да координира усилията си с други институции, включително с Европейската прокуратура, за защита на лицата, сигнализиращи за нередности;
67. посочва необходимостта от по-добра система за съобщаване за корпоративни незаконни практики, която да допълва ефикасността на съществуващите национални звена за контакт по въпросите на Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия и да е насочена към нейното подобряване;
68. подчертава, че разследванията по въпросите, повдигнати от лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъдат извършвани независимо и във възможно най-кратък срок, като същевременно се защитават правата на лицата, които могат да бъдат засегнати от оповестяването; изтъква, че както лицето, сигнализиращо за нередности, така и всяко лице, засегнато от оповестяване, следва да могат да предоставят допълнителни доводи и доказателства по време на разследването и да бъдат редовно информирани за обработката на оповестяването;
69. приветства факта, че неотдавна Комисията въведе канал за лицата, сигнализиращи за нередности, които докладват или разкриват информация относно конкуренцията и картелните споразумения, но подчертава необходимостта от опростяване на процедурите и настоява, че не следва да има прекомерен брой канали;

o

o o

70. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.