

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
"ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР"**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

д-р ЛУЦИЯ КОБРОН-ГАЗЬОРОВСКА

**ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, КОИТО ПОДАВАТ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ В
ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПОЛША**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд
за придобиване на научна степен „доктор на науките“
Професионално направление 3.6. "Право"

ВАРНА

2025

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
"ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР"**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

д-р ЛУЦИЯ КОБРОН-ГАЗЬОРОВСКА

**ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, КОИТО ПОДАВАТ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ В
ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПОЛША**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд
за придобиване на научна степен „доктор на науките“
Професионално направление 3.6. "Право"

Рецензенти:

проф. д-р Олга Борисова
проф. д-р Стефка Наумова
проф. д.н. Надя Бояджиева

ВАРНА

2025

Представеният дисертационен труд обхваща 312 страници и се състои от увод, четири глави, заключение и библиография. Отделните глави, представени в съдържанието, са разделени на подглави. В края на главите има обобщения и заключения.

Библиографията се състои от първична литература, т.е. 366 единици, включващи монографии, глави в колективни трудове и научни статии, предимно на английски език. При изготвянето на дисертацията са използвани полски и международни правни актове, решения на полски съдилища, на Европейския съд по правата на човека и на американски щатски и федерални съдилища.

Авторът на дисертацията е асистент в Университета „Комисия за национално образование“ в Краков.

Публичната защита на дисертационния труд ще се проведе на заседание на научното жури на 17.02.2024 г. от 13,00 ч. в заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър“. Материалите за защита са на разположение при секретаря на катедра „Публичноправни науки“ при Юридически факултет на ВСУ „Черноризец Храбър“, както и на сайта на университета, раздел „Докторанти“.

I. ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Въведение

Въпросът дали подаването на сигнали за нередности ще се превърне в преобладаващо средство за решаване на проблеми, които засягат важни въпроси, засягащи интересите на страните от ЕС и националната сигурност, все още е открит. Въпреки че подаването на сигнали за нередности служи на обществения интерес, твърде често подателите на сигнали за нередности са тези, които се сблъскват с множество форми на отмъщение. Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, е първият закон на ЕС, който осигурява защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в целия ЕС, като приема широко определение за това кой може да бъде лице, подаващо сигнал за нередности, обхващащо както публичния, така и частния сектор.

Социално-икономическите промени, включително изтичането на информация за нередности в световен мащаб, скандалите с доносници, динамичното развитие на новите технологии и промените в организацията на работните процеси изискват от демократичните държави да търсят нови решения за защита на демокрацията и националната сигурност. От друга страна, важно е да се осъзнае, че *подаването на сигнали за нередности (whistleblowing)* е нов институт на трудовото право, който внася сериозни промени в отношенията между работника/служителя и работодателя, тъй като именно "наетите" най-често са *сигналисти*. Поддържането на компромис между необходимостта от институции за подаване на сигнали за нередности и интересите на работодателите е изключително трудно, както отбелязвам в изложението. Намирането на правилния баланс между необходимостта от защита на сигналистите, които подават сигнали за нередности, се превърна в предизвикателство не само на европейско равнище, но преди всичко на национално ниво.

Представеният труд дава отговор на един от основните въпроси, поставени в дисертацията, а именно какви ценности и кого цели да защити Директивата за защита на сигналистите, подаващи сигнали за нарушения. Предвидените в Директивата на ЕС гаранции се отнасят само до защитата на лицата, които съобщават за нарушения на правото на ЕС. Защитата на

националните политики е извън обхвата на директивата, тъй като единствената ѝ цел е да насърчи хората да докладват за "нарушения на правото на Съюза", т.е. да засили "прилагането на правото и политиките на Съюза в конкретни области". Целта на директивата не е да защитава работниците или служителите. Директивата третира сигналистите, подаващи сигнали за нередности, като инструмент за подаване на сигнали за нередности. Друго доказателство за инструменталния подход на директивата е липсата на каквито и да било финансови стимули за сигналистите, подаващи сигнали за нарушения. Комисията неведнъж е посочвала, че "липсата на ефективна защита на сигналистите, подаващи сигнали за нередности, е източник на допълнителна загриженост относно отрицателното ѝ въздействие върху свободата на изразяване и свободата на медиите, гарантирани от чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз" и "целта на настоящото предложение е да се гарантира, че потенциалът за защита на сигналистите, подаващи сигнали за нередности, е напълно реализиран, за да се допринесе за подобряване на правоприлагането".

Един от двата извода с ключово значение за основния проблем, изследван в дисертацията, стана констатацията, че в представената от Директивата на ЕС концепция за модела на сигнализиране за нередности не съществува никаква лоялност между подателя на сигнала, който най-често е работник или служител, и работодателя, ако се разбира само през призмата на концепцията на *R.A. Larmer*. Директивата се прилага в 12 области на политиката, включително обществени поръчки, финансови услуги, продукти и пазари, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, безопасност и съответствие на продуктите, безопасност на транспорта, опазване на околната среда, радиационна защита и ядрена безопасност, безопасност на храните и фуражите, здраве и хуманно отношение към животните, обществено здраве, защита на потребителите, защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи. Директивата изключва защитата по отношение на докладването на условията на труд и здравето и безопасността на работниците. Законодателят на ЕС се отказа от чл. 153 от ДФЕС като правно основание за директивата. Като изключим правните аспекти, условията на труд и заплащане са от основно значение за цялата зона на заетост, която беше уязвима за злоупотреби по време на пандемията COVID-19. Това не е

единственият пример, тъй като случаят с *В. Лонаука*, чието противопоставяне на злоупотребите е от значение за хиляди работници в Полша.

Втората констатация се отнася до полския модел на *подаване на сигнали за нередности (whistleblowing)*, който трябва да вземе предвид защитата на служителите - тези, които съобщават за нередности на работното място - през призмата на концепцията за лоялност на служителите, която е трудно да бъде премахната. Концепцията за лоялност, възприета в настоящия дисертационен труд, представена от *R.A. Larmer* е адаптирана към условията на възприемане на "whistleblowing" в полското правно пространство, което няма да отхвърли веднага доминиращата в полското трудово право аксиология на лоялността на служителите. Посочената аксиология на лоялността на служителите е категорично отхвърлена от анализираната Директива за защита на сигналистите, подаващи сигнали за нередности.

За да се обогати качеството на сравнителния анализ, допълнително беше избран за анализ моделът за защита на сигналистите в България. Страната е една от първите в групата на постсоциалистическите страни, които прилагат Директивата за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Поради това оправдано беше представянето на решенията на българското законодателство.

2. Актуалност и значимост на дисертацията

Разглеждането на темата, свързана с представянето на моделите за подаване на сигнали за нередности (whistleblowing) в Европейския съюз и Полша, е оправдано по няколко причини.

На първо място е необходимо да се изчисти терминологичното объркване и да се концептуализира понятието "whistleblowing". Това е от решаващо значение от гледна точка на търсенето на отговор на въпроса за модела на сигнализиране за нередности (whistleblowing) в Европейския съюз, тъй като е необходимо да се разсъждава върху неправилното дефиниране на термина "whistleblowing" и неговите съставни елементи, като например вътрешно сигнализиране за нередности, външно сигнализиране за нередности, подаване на сигнали от служители и разкриване на информация пред медиите. Тези и други проблеми произтичат от липсата на концептуализация на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз, чиито членове включват държави с различни традиции в политическите системи. Сигнализирането за нередности

(whistleblowing) изисква прецизен анализ. Концептуализирането на определението за whistleblowing (сигнализиране за нередности) трябваше да се извърши въз основа на чуждестранна доктрина, тъй като в полската литература няма или има само ограничени опити за по-широк анализ на определението.

Освен това концептуализирането на whistleblowing (сигнализиране за нередности) е необходимо не само от гледна точка на гореспоменатата Директива за защита на сигналистите, подаващи сигнали за нередности, която е първият етап от промените във възприемането на сигналистите в Полша. Целта на дисертационния труд е да докаже, че whistleblowing (сигнализиране за нередности) е нова защитена институция, която в институционално и концептуално отношение ще бъде независима и по този начин ще доведе до промяна във възприемането на whistleblowing (сигнализирането за нередности) в Полша и в други държави-членки на ЕС. Дефиницията на понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности) ще се отнася до значението на термина съгласно горепосочената директива и полското трудово законодателство.

Съществуват два актуални и нерешени проблема: от една страна, полската доктрина в областта на трудовото право посочва, че лицата, подаващи сигнали за нарушения, трябва да бъдат защитени, тъй като техните сигнали могат да послужат за ефективното прилагане на правото на Европейския съюз, и изисква широко определение на понятието отмъщение, обхващащо всяко действие или бездействие, извършено в контекста на работата, което им причинява вреда. От друга страна, съществува въпросът за понятието за защита и неговата цел съгласно посочената директива. Следователно, каква роля трябва да играе "подаването на сигнали за нередности" и какъв интерес в крайна сметка ще бъде защитен. Основният принцип, възприет в дисертационния труд, е да се разглежда сигналите за нередности като отделен институция, при който лицата, подаващи сигнали, рискуват огромни лични, имуществвени и дори социални разходи. Това ще бъде разграничителен елемент от други форми на сигнали, напр. необосновани сигнали за извършени престъпления по смисъла на наказателното право. Рискът, който ще поеме сигналист, подаващ сигнал за нередности, ще бъде един от основните елементи на тази дефиниция.

Какво е сигнал за нередности?

Подаването на сигнали за нередности, независимо дали процесът на вземане на решение е планиран от сигналиста или се развива в хода на събитията, изисква смелост от страна на подателя на сигнала на всеки етап. Редица дефиниции представят сигнала за нередности като акт на публично разкриване на нередност или престъпление. Такава дефиниция дава Р.В. Jubb, който описва whistleblowing като "преднамерено, незадължително действие за разкриване пред външна организация на информация, която има потенциал да поправи нередности, извършено от лице, което има или е имало привилегирован достъп до данни или информация в рамките на дадена организация за нередности, които са под контрола на тази организация". Тази дефиниция ясно отразява широката представа за whistleblowing (сигнализиране за нередности). В контекста на изследването, обаче, понятието изглежда се разбира малко по-широко, така че то не се ограничава до разкриването на данни пред вътрешна структура, а излиза извън рамките на организацията. Сигналист е не само този, който уведомява работодателя си, клиентите или полицията за нередности, рискове или злоупотреби, за които е разбрал в хода на работата си, но и този, който прави разкритие пред медиите. В литературата се приема, че служителите могат да използват медиите като външен канал за информиране за нередности, когато вътрешните канали за подаване на сигнали се окажат недостатъчни. Това се случва, напр., когато ръководството е замесено в неправомерно поведение или когато служителят се страхува от отмъщение от страна на работодателя или началниците.

Друг много спорен въпрос, който все още не е решен, е свързан с приравняването на разкриването на информация извън организацията с нарушаване на лоялността към работодателя. Е.Р. Voot посочва три условия, които трябва да характеризират публичното оповестяване, което според него няма да представлява нарушение на принципа на лоялност. Публичното подаване на сигнали за нередности може да бъде морално оправдано, ако засяга важен обществен интерес, изпълнено е условието за ултимативно средство за защита и минимизиране на вредите. Същевременно той подчертава, че правната защита на служителя, който подава сигнал за нередности, а именно защитата, основана на индивидуални права, е проблематична. В дисертационния труд е разумно терминът whistleblowing

(сигнализиране за нередности) да се използва както за вътрешно, така и за външно сигнализиране, като обхваща ситуации, при които не само работодателят или ръководителят на сигналиста е уведомен за нередности в организацията, но и когато са уведомени външни лица. Това по-широко разбиране може да бъде подходящо основание за нормативно определение, като се имат предвид различията в дефинирането на whistleblowing (сигнализиране за нередности) през годините.

Сигналистите, които решават да съобщят за нередности, оставяйки настрана моралната оценка на поведението, рискуват да понесат лични и социални разходи. Независимо от това дали разкритата нередност засяга техните собствени интереси или по-широк обществен интерес, сигналистите се подлагат на репресии (Б. Лопатка) или дори на изключването им от част от обществото (Е. Сноудън). Макар че действията им понякога се смятат за смели и вдъхновяващи, има доказателства, че сигналистите, които съобщават за нередности вътре в организацията, страдат от репресии по-често, отколкото наблюдателите на лоши практики. В. Бъркело и М. Мако показват, че сигнализирането на нередности може да бъде свързано с негативни конотации, враждебно отношение от страна на колегите или работодателя и така наречената социална стигматизация. В резултат на това човек, който съобщава за нередности, може да бъде възприеман като притежаващ "нежелани социални характеристики или отклонения от социалните норми". Авторите твърдят, че тези хора са много различни от останалите, което допринася за социалната им стигматизация. Един от начините за намаляване на социалната стигма може да бъде свързването на акта на сигнализация с други известни действия, които се възприемат като по-положителни в обществото. Според тях оценката на сигналистите, подаващи сигнали за нередности, се влияе в голяма степен от процедурите или организационното поведение. Тези, които се възприемат от сигналистите, като дисфункционални, създават страх, че когато съобщят за нередност, ще бъдат третираны зле чрез формални и неформални действия от страна на другите (напр. несправедливо дисциплинарно наказание, заклеймяване или тормоз) и поради това няма да съобщават за нередност. Доказано е, че подходящите организационни управленски практики и поддържането на добре функционираща политика за подаване на сигнали за нередности са ключови аспекти за намаляване на социалната стигма на сигналистите.

Представеният тук дисертационен труд е първият, в който се разглежда въпросът за модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша и в Европейския съюз. За тази цел допълнително анализирах институтите на полското трудово право, т.е. по отношение на забраната за тормоз и дискриминация, което ще помогне на читателя да разбере спецификата на полското трудово право и условията за въвеждане на институции за подаване на сигнали за нарушения в Полша, въпреки че представените въпроси ще бъдат от значение за институциите на трудовото право в страните от ЕС. Това е първият труд, който включва анализ на разпоредбите на американските закони, целящ да даде представа за действащите там решения, които биха могли да бъдат въведени в Европейския съюз и Полша. Авторката признава разликите в културата и историята на подаването на такива сигнали за нередности в САЩ и ценностите, които стоят зад тази форма на противопоставяне на злоупотребите. Дисертационният труд не представлява изчерпателен анализ на законите на САЩ относно whistleblowing (сигнализиране за нередности) и за защита на сигналистите. Съсредоточих се върху институциите, които имат отношение към представянето на модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз и Полша.

Това е първият подобен труд, който не отъждествява концепцията whistleblowing (сигнализиране за нередности) с един-единствен модел, представен в Директивата на ЕС за защита на сигналистите.

3. Цел и предмет на дисертацията

Научната цел на труда е представянето на моделите на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша и Европейския съюз.

В допълнение към научната цел са формулирани и други цели:

1. Теоретични и познавателни - които са насочени към представяне на широкообхватно предложение за дефиниция на понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности), така че то да може да се прилага както за сигнали за нередности, свързани с обществеността, така и за служителите. Горепосоченото се извършва въз основа на предположението, че whistleblowing (сигнализиране за нередности) винаги ще бъде противоречиво и като такова може да не бъде напълно оправдано.

2. Постигането на теоретично-познавателните цели е фундамент за постигането на практико-приложните цели.
3. Практическо прилагане - свързано с използването на представените модели на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в практиката. Затова целта на практическото прилагане е да се предоставят конкретни насоки за практиката на трудовото право относно дефиницията за whistleblowing (сигнализиране за нередности), неговите компоненти и отговори на въпроса каква е целта на явлението whistleblowing (сигнализиране за нередности). Предложените модели на whistleblowing (сигнализиране за нередности) са препоръки, адресирани към теоретици и практики в областта на правото, съдилища, микро-, малки и средни предприятия, институции в областта на бизнес средата, както и към държавната и местната администрация.

4. Изследователски проблеми

Научният проблем, който се поставя в настоящата статия е да се анализира и концептуализира явлението whistleblowing (сигнализиране за нередности), за да се представят два различни модела на това явление и ролята, която може да играе сигналистът за нередности в борбата с нередностите.

Задълбоченият анализ на явлението whistleblowing (сигнализиране за нередности) обаче, като се вземат предвид ограниченията, посочени имплицитно от европейския законодател в Директивата, се превърна в ключов за извършените анализи.

5. Изследователски хипотези и тези

Основната теза на настоящата дисертация е, че въпреки динамичните и многостранни промени в икономиките на отделните държави, възприетите модели на whistleblowing (сигнализиране за нередности) и защита на сигналистите, както в Полша, така и в Европейския съюз, ще се различават. Анализът, извършен в дисертацията, има за цел доказване на валидността на възприетата теза.

В дисертацията е формулирана следната основна изследователска хипотеза:

1. Основната цел на Директивата от 23.20.2019 г. относно защитата на сигналистите е защита на т.нар. европейски обществен интерес.
2. Ключовите елементи на whistleblowing (сигнализиране за нередности) са стойността на разкритата информация и защитата на подателя на сигнала за нередности от репресии.

От така формулираните основни хипотези са формулирани и следните специфични изследователски хипотези, които са проверени в хода на верификацията:

1. Външният whistleblowing (разкриване на информация извън организацията) и вътрешният whistleblowing (информирание в рамките на организацията) са важни ценности.
2. За подаването на сигнали за нередности е важна стойността на предоставената информация. Моята позиция е, че сигналистите най-често са служители и членове на дадена организация.
3. Мотивацията не е непременно от значение за whistleblowing (сигнализиране за нередности). Всъщност понякога мотивите на сигналиста могат да бъдат егоистични, а разкритите нередности да са истински.
4. Сигнализирането на нередности може да бъде свързано с негативни конотации, враждебно отношение от страна на колегите или работодателя и така наречената социална стигматизация.
5. Сигнализирането за нарушения не е нелоялен акт и не заслужава неодобрение, въпреки че така наречената лоялност на служителите не може да бъде премахната.
6. Подаването на сигнали за нередности и тормозът са свързани, тъй като whistleblowing (сигнализиране за нередности) е определящ за последващия тормоз.
7. Съществува напрежение при подаването на сигнали за нарушения, свързано с ролята на служителя спрямо работодателя и спрямо организацията, от която е част. Това е етичен конфликт между личните ценности на човека и тези на организацията. Сигналистът, който е забелязал нередност, трябва да избира между тези ценности. Второто напрежение е етичната дилема, свързана с конфликта с лоялността към работодателя
8. Информацията, целяща лична изгода, оклеветяване на колеги или на работодателя, е неприемлива.

9. За процеса на сигнализиране на нередности същността ще бъде т.нар. стандарт за рационалност, който се състои от знанията, с които разполага разумно лице при същите обстоятелства като сигналистът, със същото обучение и опит.
10. Директивата на ЕС изисква от лицето, подаващо сигнал за нередности, да се откаже от широката си лоялност към частен или публичен работодател, което го поставя в позицията на "вещ".
11. Националните съдилища ще се изправят пред предизвикателството да преосмислят принципа на лоялност и да съпоставят новия начин на дефиниране със съществуващото разбиране за този принцип.

6. Изследователски задачи

Изследователските задачи, поставени в настоящата дисертация, включват:

- Идентифициране на теоретични аргументи в полза на легитимността на въвеждането на институцията на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша и Европейския съюз.
- Концептуализиране на понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности), включително външна и вътрешна информация.
- Естеството и значението на факторите, които мотивират подаването на сигнал за нередност (включително добросъвестност).
- Характеристика и анализ на лоялността на служителите и нейната връзка с подаването на сигнали за нередности.
- Формулиране на заключения и препоръки относно функционирането на моделите на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз и Полша.

7. Методология на изследването

Поставеният научен проблем е разгледан чрез следните изследователски методи:

1. Проучване на научната литература: анализ на литературата относно определението и действието на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европа и Съединените щати. Концептуализиране на

понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности) и неговите компоненти.

2. Анализ на националната съдебна практика, на Европейския съд по правата на човека и на избрана щатска и федерална съдебна практика в Съединените щати относно подаването на сигнали за нередности.
3. Законодателни проучвания: анализ на националните закони и законите на ЕС и САЩ за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.
4. Изследване на вторични данни: анализ на наличните статистически данни за сигналите за нередности на работното място в Полша и Европейския съюз.

II. ОБХВАТ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Представеният дисертационен труд обхваща 312 страници и се състои от увод, четири глави, заключение и библиография. Отделните глави, представени в съдържанието, са разделени на подглави. В края на главите има обобщения и заключения. Библиографията се състои от първична литература, т.е. 366 единици, включително монографии, глави в колективни трудове и научни статии предимно на английски език. При изготвянето на дисертацията са използвани полски и международни правни актове, решения на полски съдилища, на Европейския съд по правата на човека и на американски щатски и федерални съдилища.

Авторката на дисертацията е асистент в Университета „Комисия за национално образование“ в Краков.

Библиография

Въведение

Глава 1 Терминология Концептуализация на whistleblowing (сигнализиране за нередности)

1. Какво представлява whistleblowing (сигнализиране за нередности)?
2. Случаи: Сноудън и Лопатка
3. Whistleblowing (сигнализиране за нередности): задължение или право?
4. Тест на обществен интерес
5. Заключение

Глава 2 Анализ на източниците на защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в Съединените щати

2.1 Защита на сигналистите в светлината на теорията за трите кръга на защита

2.2 Съдържание и ефективност на разпоредбите

2.2.1 Присвояване на публични финанси

2.2.2 Корупция в частния сектор и неправителствените организации

2.2.3 Политическа корупция и държавна сигурност

2.3 Балансиране на интересите

2.4 Заключение

Глава 3 Моделът whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз

3.1 Законодателни действия на Европейския съюз за защита на сигналистите

3.2 Значение на защитата на сигналистите

3.3 Докладване на нередности в международни конвенции и препоръки

3.4 Whistleblowing (сигнализиране за нередности) като форма на защитена свобода на словото в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)

3.5 Директива за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности

3.5.1 История на директивата

3.5.2 Анализ на оценката на ползите от Комисията

3.5.3 Оценка на директивата

3.5.4 Балансиране на интересите на Директивата относно защитата на лицата, които уведомяват за нарушения на правото на Съюза

3.6 Структура на директивата: преглед на основните разпоредби

3.7 Защита на сигналиста или обществен интерес?

3.8 Предложение за модел за защита на сигналистите за нередности в Европейския съюз

3.9 Заключение

Глава 4 Въздействие на имплементацията на директивата върху полското трудово право

4.1 Полша по пътя към защита на сигналистите

4.2 Трудово право в публичния сектор

4.3 Трудово право в частния сектор

- 4.4 Задължения на служителя за лоялност и грижа за благосъстоянието на предприятието
 - 4.5 Задължения на работодателя - противодействие на тормоза и дискриминацията
 - 4.6 Вътрешно и външно подаване на сигнали за нередности
 - 4.7 Право на представителите на служителите да подкрепят сигналистите
 - 4.8 Предложение за модел за защита на сигналистите в Полша
 - 4.9 Модел на защита на сигналистите в България
5. Заключение
- Заключение

Първа глава по замисъл е въвеждаща, тъй като в нея е концептуализирано ключовото понятие whistleblowing (сигнализиране за нередности). Като предварително съображение се посочва, че съобщаването на неетично поведение на друго лице на трета страна или на институция представлява етична дилема. В някои случаи whistleblowing (сигнализиране за нередности) изглежда героично, а в други - осъдително. В дисертацията се описва как решението да се съобщи за нередност зависи от компромиса, който хората правят между своята честност и лоялност. Когато стойността на честността се увеличава, вероятността за подаване на сигнали е по-голяма, докато когато лоялността се увеличава, вероятността за подаване на сигнали е по-малка. Освен това направи се анализ на личните, ситуационните и професионалните фактори, произтичащи от компромиса между честност и лоялност, които стимулират подаването на сигнали за нередности.

Тази задача не беше лесна още на този етап, като се има предвид, че в полското правно и доктринално пространство полемиката, която предизвиква феноменът whistleblowing (сигнализиране за нередности) е огромна и непозната за страните с много дълга традиция на защита на "етичните доносници". Дебатът за подаването на сигнали за нередности набра скорост в държавите - членки на ЕС, най-вече благодарение на новата Директива за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, която е на път да се превърне в "пробив". Във възприемането на институцията за подаване на сигнали за нередности. В първа глава беше изключително трудно да се даде дефиниция на понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности).

Дефинициите по света се различават и ще бъде изключително трудно да се създаде единно определение на термина „сигнализиране на нередности“. Това може би се дължи на факта, че все още липсва единодушно правно определение на този термин. Едно нещо е сигурно - общ елемент за всички дефиниции е изразяването на несъгласие с нарушенията в рамките на организацията. Един от начините да се реагира на нередност е членът да напусне организацията или да премине към конкуренцията. Вторият начин е „агитация“ с позицията си срещу нередностите в организацията, като се оказва натиск, от което последва промяна. Случаите, разгледани в монографията, включват Б. Лопатка и Е. Сноудън. Трябва да се отбележи, че дефиницията за whistleblowing (сигнализиране за нередности) обръща внимание на две различни блага, а именно общественото благо и лоялността към работодателя. Лице, което използва втория метод на противопоставяне, е по-лоялно към работодателя, отколкото лице, което избира да се прехвърли в конкурентна фирма. Лоялността се възприема като функция на забавянето на напускането и даването на възможност на служителю да играе правилната роля. Във връзка с концепцията, че нормите на лоялност възпрепятстват сигнализирането за нередности, изследванията, анализиращи личните фактори, които благоприятстват сигнализирането за нередности, разкриват значението на преодоляването на конформизма към колектива.

Втора глава е посветена на Съединените щати, които несъмнено са пионер по отношение на традициите в областта на whistleblowing (сигнализиране за нередности), както и по отношение на законодателството за сигналите за нередности, включващо широка система от стимули за докладване. В щатите на САЩ има закони с разпоредби за защита на служителите от whistleblowing (сигнализиране за нередности). Тези разпоредби могат да се съсредоточат върху задължението за разкриване на неправомерно поведение, процедурите за докладване на разкритията и защитата срещу ответни действия. Изследователският въпрос е: "Какъв е обхватът, съдържанието и възприеманата ефективност на тези разпоредби?" Предположението е, че те имат стойност, макар и несигурна, в практиката на публичната администрация.

Разгледаните тук закони за подаване на сигнали за нередности са разпоредби, които се прилагат по принцип за публични или частни служители

(или и за двете), като защитават тези, които откриват предполагаеми нередности на работното си място. Тези разпоредби не ограничават обхвата до лицата, които разкриват нарушения на един закон, и се различават от други закони, съдържащи разпоредби за борба с репресиите, осигуряващи защита на служителите, които съобщават за нарушения, забранени от конкретни закони (напр. за здравето и безопасността, трудовите и гражданските права), и защита на лицата в конкретни отрасли (напр. здравеопазването).

Подаването на сигнали за нередности в САЩ може да се определи по няколко начина. Най-простото определение е, че сигнализирането за нередности в дадена организация е докладване на вътрешни или външни органи. Вътрешното подаване на сигнали за нередности включва съобщаване на информация на източник в рамките на организацията. Външно подаване на сигнали за нередности е налице, когато подателят на сигнала изнася информацията извън организацията, например до съответните институции. В допълнение към федералните закони, щатите на САЩ имат свои собствени закони, осигуряващи защита на сигналистите срещу отмъщение за сигнализиране на нередности. Разгледаните в тази глава разпоредби за сигнализиране на нередности са тези, които са общоприложими за държавните или частните служители (или и за двата вида) и които защитават лицата, които разкриват подозрения за нередности на работното си място. Някои от най-съществените закони на САЩ са: Законът за фалшивите искиове и Законът Сарбейнс-Оксли, които показват, че в допълнение към защитните разпоредби, създаващи гаранции за сигналистите, в случай на отмъщение, разпоредбите за стимулиране играят ключова роля като ефективен елемент на модела на *whistleblowing* (сигнализиране за нередности). Както посочва Т.М. Дворкин, финансовите награди са стълб на системата за сигнализиране на нарушения в САЩ, която се е доказала като ефективна при насърчаването на правоприлагането чрез сигнализиране за нарушения, като едновременно с това се прилага давностен срок, за да се гарантира, че служителите разполагат с достатъчно време за предявяване на искиове. Определението за добросъвестност при сигнализирането също се оказва проблематично при анализа на федералното законодателство относно *whistleblowing* (сигнализиране за нередности). Държавната съдебна практика също е непоследователна в това отношение, като посочва, че от значение за институцията *whistleblowing* (сигнализиране за нередности) е стойността на

предоставената информация. Това е и позицията, заета в дисертацията. Според съдебната практика и законодателството на отделните щати обаче, когато твърденията са съзнателно или по непредпазливост неверни, лицата, които предоставят информация, могат да бъдат лишени от защита и да им бъдат наложени финансови санкции. Задължение на сигналиста е да докладва добросъвестно за нарушението, да посочи нарушените закони или правила, да документира естеството на нарушението и да посочи замесените страни. Дори ако твърденията не бъдат доказани, сигналистът ще бъде защитен, стига да е разкрил информацията добросъвестно. Определението на тежестта на доказване при съдебни спорове за сигнали за нередности също е интересно, тъй като първоначално върху сигналиста пада тежестта на доказване, например на отмъстителна дискриминация, но по-късно тежестта се прехвърля върху работодателя, който, за да се освободи от отговорност, трябва да докаже с "ясни и убедителни доказателства", че би предприел същите персонални действия срещу сигналиста при липса на защитена дейност. За да се докаже, че защитата на даден информатор е законна, тя трябва да включва и отговаря на няколко условия: 1) служителят е ангажиран със защитена дейност; 2) работодателят е знаел за участието на служителя в защитената дейност; 3) служителят е претърпял неблагоприятно персонално действие; и 4) обстоятелствата водят до заключението, че защитената дейност е допринесла за персоналното действие. За да бъдат защитени действията на даден сигналист, той трябва да докаже, че е имал както субективно, така и обективно обосновано убеждение за валидността на забелязаните нарушения. Независимо от законовите разпоредби и стимулите за разкриване, страхът от възможни независимо от законовите разпоредби и стимулите за разкриване на информация, страхът от евентуални репресии, сложността на каналите за докладване и чувството за лоялност към работодателите са пречки пред докладването на незаконни или неетични практики на правителството. Всъщност американската култура като че ли гледа по-положително на сигналистите. Анализът на действащото законодателство на САЩ относно сигналистите, също разкрива недостатъци от гледна точка на САЩ: настоящата система за защита не насърчава по подходящ начин подаването на сигнали, а защитата, предоставяна на сигналистите е недостатъчна, за да позволи предприемането на ефективни действия. Тези недостатъци се дължат на четири основни причини, които бяха установени при анализа на съдебната

практика на САЩ по отношение на сигналистите. На първо място, законите гарантират за защита на сигналистите не са напълно гарантирани в реални условия. На второ място, цялостната смесица от закони за сигналистите е резултат от частична еволюция, което води до неяснота относно това къде да се подават сигнали и произволни различия в защитата. На трето място, тясно свързано с втората точка, съществува ненужна, изкуствена дихотомия между дейностите по сигнализиране в публичната и частната сфера. И накрая, дори защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция, която законът теоретично гарантира, не е достатъчна, за да стимулира адекватно лицата, подаващи сигнали за корупция, да докладват за корупция и да получат адекватна защита.

Трета глава има за цел да анализира модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности), представен от Европейския съюз. Сигналистът е лице, което предоставя информация за корупция на друго лице или организация и по принцип се предполага, че е защитено от негативните последици на своя сигнал. Анализът във втора глава показва, че сигналистите са най-ефективният метод за разкриване на корупция. Културният подход към *whistleblowing (сигнализиране за нередности)* в Европейския съюз изглежда се променя положително. Трябваше обаче да се проучи правната рамка на ЕС, в рамките на която сигналистите трябва да работят, за да се определи дали тя позволява на тези лица да действат ефективно. В дисертацията се анализират законодателните процеси на равнище Европейски съюз, довели до приемането на "знакови" директиви за сигналистите, като се изяснява обхватът на тяхната защита и защитата, която те обещава на сигналистите.

Да, Директивата открива дискусия по проблема за създаването на модел за сигнализиране за нередности, защитата на сигналистите, и липсата на каквито и да било стимули или възнаграждения за **лицата, подаващи сигнали за нередности, свързани с правото на ЕС**, в съответствие с материалния обхват и "духа" на Директивата. Моделът, установен в директивата, се основава по-специално на тезите на ЕСПЧ, изложени в решенията по делата *Guja* и *Visur*, в които ЕСПЧ изрично посочва, че разкриването на официална информация може да бъде защитено от чл. 10 от ЕКПЧ, особено когато наличните механизми за подаване на сигнали за нередности не се считат за осъществими. Европейският съюз иска да защити само ключови зони, оставяйки потенциалното разширяване на обхвата на държавите-членки. Той

изисква повишен капацитет за противодействие на заплахите и, от друга страна, не предлага никакви стимули за сигналистите, от които се очаква не само да посочат предмета, който е причина за подаване на сигнала, но и да рискуват да загубят работата си, достойнството си или да им бъде откъснато. Независимо дали смятаме, че такъв сигналист е "герой", или "предател", настоящият анализ показва, че съществуват сериозни политически аргументи за подкрепа на подаването на сигнали за нередности не само чрез стабилни авторизирани канали, но и чрез финансови стимули под формата на възнаграждения по модела, представен в САЩ. От гледна точка на разкриването на нередности, които застрашават чувствителни интереси на Съюза, мярката за ефективност на подаването на сигнали за нередности в съответствие с насоките, представени от ЕС е необходимостта от въвеждането на финансови възнаграждения поради риска за благосъстоянието на сигналиста. Заслужава да се отбележи, че Директивата на ЕС изисква от лицето, подаващо сигнал за нередности, да се откаже от широката си лоялност към частен или публичен работодател, което го поставя в позицията на "вещ".

Глава трета е и първият етап от кулминацията на търсенето на модел за защита на сигналистите в Европейския съюз. Предложеният модел за защита има за цел да подкрепи действията на whistleblowing (сигнализиране за нередности). Картината е много по-сложна и подаването на сигнали за нередности често е трудно на практика, въпреки развитието на организационната политика и законодателството. Представени са различни видове форми на лоялност, които могат да се разглеждат като противовес на рационалната лоялност, сигнализиране за нередности и прозрачността на работните места в публичния сектор.

В главата е представен модел за защита на сигналистите в Европейския съюз, който всъщност може да постави началото на полемика относно правните решения за насърчаване на фирмите да спазват изискванията за яснота и прозрачност както в публичния, така и в частния сектор по отношение на трудовите въпроси в глобалната верига за доставки и икономическите промени. В Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и Съвета от 23.10.2019 г. относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, наричана обикновено Директивата за защита на сигналистите, се предлага въвеждането на възлови разпоредби и законодателни инициативи на национално равнище, чиято основна функция ще бъде да защитават по-

широкия интерес на ЕС. Социално-икономическите промени, включително изтичането на информация за нередности в световен мащаб, скандалите с участието на сигналисти, динамичното развитие на новите технологии и промените в организацията на работните процеси налагат на демократичните държави полагането на нови усилия за защита на демокрацията и националната сигурност. От друга страна, важно е да се осъзнае, че whistleblowing (сигнализиране за нередности) е нова институция на трудовото право, която внася сериозни промени в отношенията между работника/служителя и работодателя. Изключително трудно е да се постигне компромис между необходимостта от институция за подаване на сигнали за нередности и интересите на работодателите. Намирането на правилния баланс между необходимостта от защита на сигналистите, които подават сигнали за нередности, се превърна в предизвикателство не само на европейско равнище. През октомври 2019 г. Европейският съюз прие Директивата на Европейския съюз за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, наричана обикновено Директивата за защита на сигналистите. Целта на директивата не е да защитава работниците или служителите. Директивата третира сигналистите, като инструмент за подаване на сигнали, в духа на концепцията за лоялност на Р. Дуска. Друго доказателство за инструменталния подход на директивата е липсата на каквито и да било финансови стимули за сигналистите, подаващи сигнали за нарушения. Комисията многократно е посочвала, че: "липсата на ефективна защита на сигналистите е източник на допълнителна загриженост за отрицателното ѝ въздействие върху свободата на словото и свободата на медиите, гарантирани от чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз" и "целта на настоящото предложение е да се гарантира, че потенциалът за защита на сигналистите е напълно реализиран, за да се допринесе за подобряване на правоприлагането". След направения анализ, както вече беше посочено в настоящата монография, се създава правилно впечатление, че директивата има за цел да защити "европейския обществен интерес", който се определя чрез дефиниране на материалния обхват на важни политики на ЕС. В същото време това изключва предположението, че съществува каквато и да е лоялност между сигналиста, който най-често е служител, и работодателя, дори ако се разбира през призмата на концепцията на R. Larmer. В същото време изключването на понятието за разумна лоялност (т.е. изказването на критика или подаването на вътрешен

сигнал) не е достатъчно средство за разкриване на злоупотреби в публичните организации. По този начин служителите са изправени пред дилема. Накратко, организацията изисква инцидентите да се докладват в съответствие с разумната лоялност, но служителите на практика се сблъскват с репресии в съответствие с лоялността на властта.

Освен това директивата се прилага в избрани области на политиката, включително обществени поръчки, финансови услуги, продукти и пазари, предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, безопасност и съответствие на продуктите, безопасност на транспорта, опазване на околната среда, радиационна защита и ядрена безопасност, безопасност на храните и фуражите, здраве и хуманно отношение към животните, обществено здраве, защита на потребителите, защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи. Директивата изключва защитата по отношение на докладването на условията на труд и здравето и безопасността на работниците. Законодателят на ЕС се отказва от чл. 153 от ДФЕС като правно основание за директивата. Като изключим правните аспекти, условията на труд и заплащане са от основно значение за цялата зона на заетост, която беше уязвима за злоупотреби по време на пандемията COVID-19. Това не е единственият пример, тъй като в дисертацията е описан случаят с Б. Лопатка, чието противопоставяне на злоупотребите е от значение за хиляди работници в Полша. Полският модел за сигнализиране за нередности трябва да отчита защитата на служителите, които съобщават за нередности на работното място. Моделът за подаване на сигнали за нередности, представен в директивата, според мен не е напълно правилен поради гореспоменатата липса на стимули за сигналистите. От друга страна, кръгът на защита, определен от директивата, т.е. защитата на интересите на ЕС, се основава на концепцията на Р. Дуска. За да се докаже това, е необходимо да се проследи отрицанието на концепцията за лоялност, представена от R. Duska. R. Duska приема, че в контекста на whistleblowing (сигнализиране за нередности) не съществува задължение за лоялност към фирмата, така че авторът отрича тезата например на С. Бок, който твърди, че съществува конфликт на лоялност на служителя към работодателя. R. Duska пояснява, че "няма задължение за лоялност към фирмата, дори на пръв поглед, защото фирмите са вещи и следователно не са обект на лоялност". Не може да се дава такъв безусловен морален статут на

предприятия или организации, защото "повишаването на техния статут понижава статута на работещите". За Р. Дуска лоялността е съществена и истинска връзка, която съществува между хората. Лоялността е уместна само във взаимоотношения, които изискват жертва без очакване на възнаграждение, а фирмата като такава не изисква такава жертва. Заслужава да се отбележи също така, че Директивата оставя отворен въпроса за анонимното подаване на сигнали за нередности. Този вид откриване на злоупотреби е спорен, но също така е възможен. Такова решение е предвидено например в анализирания в дисертацията български Закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Според мен подобна перспектива е възможна, при условие че всички държави-членки приемат, че за подаването на сигнали за нередности е важно качеството на информацията, а не мотивацията на подателя на сигнала, както вече споменах в дисертацията. И накрая, в контекста на анонимното докладване мотивацията на докладващия може да бъде от значение.

Четвърта глава е посветена на представянето на модела за защита на сигналистите в Полша. Представеният в Директивата модел за защита на обществения интерес се състои от онези блага, които всеки, който приема необходимостта да живее при равни условия с другите, ще иска да бъдат колективно гарантирани или насърчавани. Разбирането на Европейския съюз за обществения интерес по този начин оправдава разширяването на защитата на равнище ЕС за всеки, който разкрие нередност, която е от значителен интерес за ЕС. Така всеки, който разкрие нередности на работното място или в публична институция, може да стане сигналист. Работникът или държавният служител са участниците, които са наясно със случващото се на работното място и следователно са в най-добра позиция да действат в обществен интерес, като предупреждават работодателя или обществеността. С оглед на това подаването на сигнали за нередности е ключов механизъм за борба за справедливост и в интерес на обществото. Ролята му на механизъм за докладване на неправомерни действия, измами и други форми на незаконно или неетично поведение позволява на обществеността да узнае за нарушения, които в противен случай биха останали скрити. Следвайки Р. Дуска, този модел на подаване на сигнали за нередности предлага да се отхвърли принципът на лоялност и да се третира институцията или организацията в позицията на „вещ“.

Промяната в тенденцията на възприемане на сигналистите, от нарушители на обществения ред в лоялни служители в Полша е изключително значителна. Само възприемането на сигналистите, като лоялни служители, които имат силно чувство за правилно и неправилно и се стремят да обърнат внимание на неправомерното поведение. Предложеното решение е да се призват корпорациите да приемат ефективни политики и процедури, чрез които служителите да разкриват нередности или нарушения, за да се запази интегритетът на организацията. Не е възможно принципът на лоялност да бъде напълно изхвърлен от полското трудово право.

Следователно полското трудово или служебно право трябва да има предимно защитна функция, като защитава правата на сигналистите. Въпреки това служителите, които разкриват поверителна информация, са уязвими на риск от отмъщение. Без защита от репресии много от потенциалните сигналисти ще запазят мълчание, като по този начин ще лишат правоприлагащите органи, занимаващи се с корупция, от вътрешната информация, която им е необходима за разследванията. Ето защо защитата на сигналистите, трябва да бъде част от всяка антикорупционна стратегия. Създаването на подобна система обаче е предизвикателство за всяка страна, тъй като адекватната защита на сигналистите, изисква добре синхронизирана правна рамка, която да включва наказателни, административни, процесуални и управленски разпоредби. С други думи, защитата на сигналистите и борбата с корупцията изискват хармонизиране на различни интереси и ресурси. В тази глава се използва терминът "служител", който обаче обхваща широка група от хора, които извършват платен, а не подчинен труд. Както показват гледната точка и опитът на страните с дългогодишна традиция на законодателство за защита на сигналистите, ефективната защита на сигналистите често среща различни трудности. Тези трудности включват, но не се ограничават до оценката на истинността на докладваните нарушения и избора между защитата на обществения интерес, интереса на подателя на сигнала и неговото чувство за лоялност към работодателя/контрагента. Основният въпрос е свързан с ефективната защита на служителите - сигналисти от негативните последици от подаването им. И независимо дали сигналистът съобщава за нередности, свързани със защитата на общественото благо, или за нередности на работното място, той трябва да знае, че съществуват правни разпоредби, които го защитават от репресии, непропорционално наказание, несправедливо

отношение и други форми на репресии. Целта на тази глава е, наред с другото отговор на въпроса за лоялността и прозрачността в публичните организации.

Възприетата в настоящата дисертация концепция за лоялност, представена от R. Larmer, е адаптирана към условията на възприемане на „сигнализирането за нередности“ в полското правно пространство, което няма да отхвърли веднага доминиращия принцип на лоялност на служителите в полското трудово право.

Моделът на whistleblowing (сигнализиране за нередности), предложен в настоящия труд за Полша трябва да вземе предвид два ключови елемента. На първо място, моделът трябва да включва подаването на сигнали за нередности в съответствие с концепцията, очертана по-горе, относно подаването на сигнали за нередности съгласно правото на Европейския съюз, както и концепцията за R.A. Larmer, която ще бъде адаптирана към полския правен контекст и променящото се възприемане на подаването на сигнали за нередности като проява на нелоялност или липса на загриженост за благополучието на предприятието. Докладваните нередности трябва да са свързани с условията на труд и проблемите във функционирането на предприятието. В полското трудово право се наблюдава ясна тенденция към максимална защита не само на лицата, наети по традиционно трудово правоотношение, при което доминира защитната функция, но и на лицата, работещи по модел, различен от трудово правоотношение. Личните отношения между страните по трудовото правоотношение, както са определени в Кодекса на труда, трябва да бъдат в основата на тези отношения, основани на доверие и взаимна лоялност. В полското трудово право отношенията между частните и публичните работодатели също се основават на доверие и лоялност. Когато работодателят прекратява трудов договор с предизвестие или без такова по вина на работника, той се позовава на понятието лоялност, въпреки че това понятие не е точно определено. По този начин R.A. Larmer предлага сигнализирането за нарушения да се разглежда като израз на лоялност към работодателя, началниците и колегите. В полската трудовоправна система е дълбоко вкоренено убеждението, че съобщаването на нередности, които засягат условията на труд или са от държавен интерес, е израз на лоялност към предприятието. В националния модел на whistleblowing (сигнализиране за нередности), както вътрешния, така и външния, следвайки

R.A. Larmer трябва да се разглежда като проява на грижа за благосъстоянието на предприятието.

III. ОБОБЩЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА - ПРЕДСТАВЯНЕ НА МОДЕЛИТЕ НА WHISTLEBLOWING (СИГНАЛИЗИРАНЕ ЗА НЕРЕДНОСТИ) И ОСНОВНИТЕ ВЪПРОСИ

Представеният дисертационен труд има за цел да помогне да се разбере как трябва да се тълкува следното: дефиницията за whistleblowing (сигнализиране за нередности) и различните ѝ съставни елементи. За тази цел допълнително анализирах институциите на полското трудово право, т.е. по отношение на забраната за тормоз и дискриминация, което ще помогне да разберем спецификата на полското трудово право и условията за въвеждане на институции за подаване на сигнали за нарушения в Полша. Анализирах също така законите и съдебната практика на САЩ, които могат да бъдат източник на знания за действащи там решения, които биха могли да бъдат въведени в Европейския съюз и Полша. Дисертационният труд включва и частичен анализ на полските разпоредби, свързани със забраната за отмъщение, на примера на полската сигналистка Божена Лопатка. Целта на дисертационния труд не е пълно описание на нормативната уредба на САЩ, както и нямам намерение да правя подробен анализ на полските решения за борба с тормоза и дискриминацията. Литературата в тази област е обширна и насочвам към нея. С оглед на това настоящият труд представя в общи линии различните институции, регламентирани от Кодекса на труда, за да може читателят да си състави собствено мнение относно модела на защита на служителите, подаващи сигнали за нарушения.

Намерението на дисертационния труд е да обхване проблематиката на whistleblowing (сигнализиране за нередности) възможно най-многогранно, като се вземат предвид правното положение и съдебната практика, разработени в Съединените щати, и моделът на whistleblowing (сигнализиране за нередности), представен в Директивата от 23.10.2019 г. относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и достиженията на полското трудово право.

Разсъжденията не са ограничени само до анализ на правните актове, а обхваща и концептуализацията на понятието whistleblowing (сигнализиране за нередности), което доведе до представянето на модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз и Полша като основна цел на труда.

Важно е да се подчертае, че whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) се определя и от своите съставни елементи, които влияят и обосновават възприемането на сигнализирането на нередности.

Whistleblowing (сигнализиране за нередности): задължение или право?

Един от най-съществените аспекти на подаването на сигнали за нередности се отнася до това дали подаващият сигнал наблюдател има задължение да разкрие нередностите или това е само негов прерогатив, който той не е длъжен да упражнява.

Добросъвестност - има ли в действителност значение?

Р.Т. Де Джордж изтъква, че сигнализирането за нередности трябва да се предхожда от подходяща проверка на моралната обосновка за сигнализиране, за да се изключат злонамерени мотиви, предизвикани от лична изгода. Поради това той изключва информация, целяща лична изгода, оклеветяване на колеги или работодателя. Поради тази причина разкриването на нередности навън трябва да бъде подкрепено с доказателства, с основателно убеждение, че действително е извършено престъпление, а разкриването извън организацията е единственият изход. Изискването за добросъвестно поведение на сигналиста, показва промените в правното пространство в Европейския съюз и е ключов критерий в новата Директива на ЕС за защита на сигналистите, която ще даде право на сигналиста да получи правна защита. Както посочва П.Б. Джуб, мотивът, известен още като добросъвестност, може да бъде представен по друг начин, напр. като истинност. Добросъвестността често може да се окаже трудна за установяване, тъй като елементът на субективност е от ключово значение. Поради това не могат да се изключат такива ситуации, при които мотивът/добросъвестността ще бъдат поставени под съмнение, а думите на сигналиста няма да бъдат достоверни. П.Б. Джуб подчертава, че мотивите могат да бъдат непрозрачни и за самия сигналист, който може да действа злонамерено, но може и да се въздържа от разкриване на информация поради лоялност към своя работодател и колеги. В бележките си от 2015 г.

генералният секретар на ООН посочи, че подател на сигнал за нередности е лице, което разкрива информация, за която има основание да смята, че към момента на разкриването ѝ е вярна и която представлява заплаха или вреда за конкретен обществен интерес, като напр. нарушение на националното или международното право, злоупотреба с власт, разхищение, измама или увреждане на околната среда, общественото здраве или обществената безопасност. Законите за защита често ограничават сигналистите, до тези, които информират за това "в контекста на служебните си взаимоотношения". Въпреки това такова лице може да влезе в контакт с информация от обществен интерес и извън тези отношения. Конвенцията на ООН срещу корупцията не съдържа ограничения за обхвата на определенията за субект и обект на дефиницията за whistleblowing (сигнализиране за нередности). Широката дефиниция на "сигнал за корупция" може да се намери и в Е. Ceva и М. Vocchiola. Според авторите докладването е особен вид действие и всеки, който сигнализира за някакво организационно нарушение, е сигналист. Обикновено сигналистът се ползва с професионален статут, но като се има предвид кръгът от други лица, които могат да съобщават за нередности, например консултанти, стажанти, кандидати за работа, студенти, пациенти и други, които нямат правно защитени отношения с организацията, не се препоръчва ограничаване на субекта. Защитните механизми трябва да насърчават разкриването на информация и да не изискват от потенциалните сигналисти да извършват задълбочен анализ на това дали предполагаемото нарушение заслужава наказание съгласно съществуващото законодателство или политика. В противен случай самата защита би била безсмислена, тъй като едновременно насърчава разкриването на информация и предизвиква потенциални ответни действия. Като цяло изискването за разумно убеждение може да насърчи сигнализирането за нередности въз основа на обмисляне на фактите, известни на лицето към момента на разкриването. Въпреки това лицата, сигнализиращи за нередности, които въз основа на разумно убеждение съобщават информация, която се оказва невярна, трябва да бъдат защитени от репресии.

От друга страна, доктрината и съдебната практика на САЩ се насочват към приемане на факта, че е достатъчно служителят да бъде рационално убеден, че съобщава за "истинско нарушение", докато алтруистичният мотив за разкриване е без значение.

Лоялност

Лоялността към работодателя (публичен или частен) при информиране за нарушения е спорна тема, която със сигурност ще бъде предмет на оживена полемика сред доктрината по трудово право и практикуващите юристи. Whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) е специфичен вид действие, което включва уведомяване. Докладите могат да бъдат публични - обикновено под формата на публично обвинение - или поверителни - оповестявани по специални канали. Според основния аргумент в това отношение, при правилно разбиране на естеството на лоялността на служителите става ясно, че сигнализирането за нарушения не застрашава техния работодател. Това е така, защото сигнализирането за нередности на работодателя и лоялността към него имат една и съща цел - моралното благо на работодателя. Лоялността към работодателя може да допринесе за укрепване на сътрудничеството между работника и работодателя, като направи работника по-надежден и следователно по-ценен; улесни изграждането на автентични отношения в други области на живота на работника; разшири полето на интереси на работника и му даде по-богата идентичност; осигури по-голяма мотивация за работа; даде възможност за по-голямо единство в живота на работника; подобри ефективността на организацията, в която работи работникът; допринесе за защитата на ценни социални институции. Отношението на лоялност към работодателската организация може да доведе до формирането на истинска общност. Лоялността под тази форма ще допринесе за подаването на сигнали за нарушения, тъй като служителят първо ще използва вътрешните канали, за да съобщи за нарушения, напр. на работното място. Осъзнавам обаче, че работодателят е този, който може да предизвика нарушения и тогава този аргументът е неуместен.

Лоялността трябва да се разглежда многостранно, тя не винаги се определя от грижата за благосъстоянието на фирмата/работодаателя. Може да бъде предизвикана от висока безработица.

В дисертацията са представени различни гледни точки по проблема за лоялността на служителите и сигнализирането за нередности.

За R. Duska лоялността не винаги спира сигналиста да докладва за нередности. R. Duska вижда фирмата като вещ, която не може да бъде обект на лоялност от страна на служителите или членовете. Така че разликата във възприятието е важна. Противниците на тази концепция смятат, че

служителите са длъжни да бъдат лоялни към предприятието, без да се отчита значимата морална разлика между физически лица и корпорации. Тогава защо една фирма да не може да бъде вид вещь, която е обект на лоялност? Недопустимо е да се превръща една фирма в специален обект на лоялност или да ѝ се придава морален статут, който тя не заслужава, тъй като допринася за понижаване на статута на онези, които работят за печалбата на тази фирма. Отношенията между работодател и служител не се основават на жертвоготовност, а на очаквания за печалба. Тази връзка им позволява да се разделят, когато очакванията и на двете страни са изпълнени. За Р. Ф. Дуска фирмата е проста мисловна фикция. Фирмата няма морален статут, освен ситуацията на отделните членове, които я съставляват. Тя не е и не може да бъде обект на лоялност. Whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) е не само приемлив, но и очакван, когато дадена фирма вреди на обществото. R.A. Larmer твърди, че няма противоречие между информирането за нарушения и лоялността към работодателя. Той се опитва да спори с възгледите на Р. Ф. Дуска, като посочва, че неговите възгледи за лоялността на служителите са неадекватни, тъй като, въпреки че фирмата не може да бъде описана като човек, лоялността към колегите се запазва. Той сравнява този вид лоялност с лоялността към приятел, който има проблеми с наркотиците. В този смисъл е необходимо да се докладва за проблема на съответните институции. По същия начин лоялният служител не е длъжен да докладва на работодателя за своите действия, когато е сигурен, че работодателят така или иначе няма да предприеме коригиращи действия. По същия начин служителят е лоялен към работодателя и предприема мерки, за да се защити от несправедливи репресии от страна на работодателя, напр. чрез информиране на външни организации. Лоялността не е причина да се пренебрегва неморално или несправедливо поведение в дадена фирма. Лоялността предполага състояние на усещане, че организацията или работодателят, към които служителят е лоялен, не действат неетично или незаконно. Задължението за лоялност не само позволява информирането за нарушения, но всъщност го изисква. Според този възглед задължението за лоялност изисква от индивида "да прецени дали действията му допринасят за изричната мисия, ценности и цели на организацията, на която е лоялен".

Е. Сноудън и Б. Лопацка са примери за сигналисти, чиято оценка на поведението може да бъде двойствена. В кои от тези случаи може да се види

героизъм? Отговорът на този въпрос ще бъде прост - във всеки, въпреки че оценката на самото действие ще варира в зависимост от това дали сигналистът действа в името на правосъдието или в свой личен интерес. В изследването си *Is Whistleblowing a duty?* Е. Сева и М. Восчиола поставят под въпрос портрета на героичния сигналист, като задават въпроса: дали информирането за нередности трябва да се разбира като индивидуален акт на несъгласие, мотивиран от лични възгледи за справедливост и честност, или като форма на организационна практика, обоснована от поводи за справедливост и отчетност? Самите авторки в изследването си от 2020 г. показват пълна съдържаност по отношение на тезата, че whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) е задължение. Те определят шест ключови елемента на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности). Според тях това, което Е. Сноудън е направил, е надхвърлило границите на обикновения морал, т.е. надхвърлило е това, което е необходимо да се направи. От никого не може да се изисква морално да жертва собствения си живот, семейство и лична свобода, независимо от важността на обществения интерес. Както беше посочено по-рано, героизмът на Е. Сноудън е поставен под въпрос поради дисбаланса между пожертваното благо и благото, което трябва да бъде защитено. Авторките обаче се позовават, *inter alia*, на примера на Е. Сноудън, което означава, че техните разсъждения не се съсредоточават изцяло върху доказването, че сигнализирането за нередности е задължение, произтичащо от принадлежността към някаква организационна структура. Е. Сева, М. Восчиола обясняват, че тълкуването на сигнализирането за нередности - изключително или дори основно - като индивидуален героичен акт води до неразбиране на тази мощна институция за противодействие на неправилните действия в организацията. Според тях сигнализирането за нередности, разбрано само като героичен, похвален акт, би било само опционален акт на личен морал. Може да се съгласим, че липсата на правна рамка за институцията whistleblowing (сигнализиране за нередности) не би позволила да се използва напълно потенциалът на информирането за нередности. Авторките предлагат нов начин на разглеждане на информирането за нередности: като организационно задължение, залегнало в добрите практики на организацията и елемент на публично задължение. от тази гледна точка важен елемент са характеристиките на сигналиста (който и да е член на организацията, който има привилегирован достъп до някаква съществена

информация) и предмета на нарушението (практика или поведение, чието основание е в противоречие с организационните роли и специфичните правила в организацията). Сигнализирането за нередности е задължение, обосновано като конкретен пример за общото задължение за публична отговорност. То е оправдано дори в случаите, когато от сигнализираното нарушение не произтичат осезаеми вреди за организацията или работодателя, както и в случаите, които не засягат пряко или косвено сигналиста. Авторките стигат до заключението, че тяхното виждане за задължението за сигнализирането за нередности, основано на публичната отговорност, изисква създаването на вътрешни и външни механизми за докладване, чрез които могат да се разкриват значителни организационни нередности и съответно да се предприемат коригиращи действия. В този смисъл задължението за информиране за нередности се основава преди всичко на коригираща организационна практика, която реализира общото организационно задължение за публична отговорност при конкретни неидеални обстоятелства, при които възникват нередности. След този задълбочен анализ авторките стигат до заключението, че все пак задължението за информиране за нередности не е абсолютно и безусловно, след което посочват, че това задължение все пак съществува и че бездействието никога не може да бъде морално оправдано. Това разсъждение на авторките обеднява и опростява самата логика на информирането за нередности в публичния сектор, където служителят представлява органите на публичната администрация. Този извод също е условен, тъй като неговата валидност е възможна при допускането, че сигналите за нарушения засягат само обществени дела, т.е. общия интерес, представляван от служителите в публичния сектор.

Смятам, че whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) е право на сигналиста, който не е непременно член на дадена организация, и като такава остава негово право. На първо място, трябва да се вземе предвид, че сигналистите, както в публичния, така и в частния сектор, могат да се сблъскат с редица различни организационни или лични пречки, които могат да ги възпрат от информирането за нередности. Създаването на подходящи канали за докладване ще увеличи сигурността на потенциалните сигналисти, но няма да създаде задължение за информиране. Всъщност най-добрият начин да бъдат убедени останалите в ценността на правомощието да бъдат информирани е създаването на най-добрите условия за докладване и защита на личните данни

на сигналиста и учредяване на финансови възнаграждения. Смятам, че организационното задължение няма да се превърне в конкретно задължение за информиране на организационни нередности, което да е задължително за отделните членове.

Предложение за примерна защита на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) за нередности в Европейския съюз

Основната цел на дисертацията е да се представи модел на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз, който действително може да постави началото на полемика относно правните решения за насърчаване на фирмата да спазват изискванията за яснота и прозрачност в публичния и частния сектор във връзка с трудовите въпроси в глобалната верига за доставки и икономическите промени. В Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и Съвета от 23.10.2019 г. относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, наричана обикновено Директивата за защита на сигналистите, се предлага въвеждането на възлови разпоредби и законодателни инициативи на национално равнище, чиято основна функция ще бъде да защитават по-широкия интерес на ЕС. Този труд не е съсредоточен единствено върху Европейския съюз, тъй като са анализирани и други приложими законодателни актове или инициативи с особена сравнителна стойност, по-специално моделът за защита на сигналистите в Съединените щати.

Целта на дисертационния труд е да очертае основните елементи на модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности), за да се разбере по-добре неговата функция в Полша и Европейския съюз.

Въз основа на задълбочено сравнително изследване на модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Съединените американски щати и на Директивата на ЕС за защита на сигналистите в настоящия труд е представена типология на основните разпоредби за whistleblowing (сигнализиране за нередности), както и на техните функции. Моделът в Съединените щати се основава на виждането за защита на сигналистите от гледна точка на теорията за трите защитни кръга, която включва очертаване на области от значение за държавата и нейните интереси и адаптиране на нивото на защита и стимулите за сигналистите в зависимост от обхвата на съответния защитен кръг.

Whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) е акт на противопоставяне на незаконни действия на публични или частни организации чрез разкриване на нарушения на правата на гражданите, корупция в правителството или в публични или частни органи, които представляват непосредствена или потенциална заплаха за колективните обществени интереси. Не бива да се забравя обаче, че законите на САЩ за защита на сигналистите варират значително в различните щати и не са унифицирани. Общото благо за правните системи на САЩ и Европейския съюз е широко разбираня обществен интерес. В Директивата за защита на сигналистите законодателят на ЕС представи концепцията за европейския обществен интерес. В дисертационния труд доказвам, че сигнализирането за нарушения е от решаващо значение не само за демокрацията или институционалната прозрачност, но също така оказва влияние върху динамичното развитие на трудовото право. Икономиките по света се основават на труда, а националното законодателство и международните конвенции, свързани с работещите, са предпазни мерки срещу потенциалната злоупотреба с властта на публичните институции и корпоративната власт. Следователно не е възможно да се пренебрегва трудовото или служебното право в най-широкия му смисъл и да се изключва подаването на сигнали за нарушения извън неговия дух. Информирането за нередности се извършва главно чрез сигнали на служители до структури, които са в състояние да предприемат или инициират определени действия. Сигналистите са източник на ценна информация за нередности в правителствени, публични или частни институции, която обществото иска и трябва да знае. Освен това лицата, които се намират в структурата на дадена организация, имат много добри познания не само за нередностите, но и за хората, които са замесени в тях. Въпреки това сигнализирането за нередности не винаги се възприема положително, не на последно място от членовете на организацията, което поставя сигналиста в много неблагоприятна светлина на осъждане и отричане в работната среда. За съжаление, в Полша все още съществува отрицателно убеждение относно ефективността на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности), въпреки че то е социално желателно и оказва положително въздействие върху служителите, организациите и обществото. E.R. Voot посочва, че една от най-често срещаните защити на сигнализирането за нередности е разглеждането на сигнализирането като индивидуално право, независимо дали това право е

гарантирано от закона. Whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) не е само акт на противопоставяне на дисфункцията на демокрацията. Това е преди всичко възражение от страна на служителите, членове на организацията, срещу неетичните практики на работодателя, ръководителя, мениджъра, т.е. на тези, които са обвързани с лоялност и конфиденциалност. R.A. Larmer посочва, че whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) само привидно нарушава тези задължения и следователно аргументът, че това е акт на нелоялност и следователно морално погрешно, трябва да бъде отхвърлен. Освен това той изтъква интересния аргумент, че основната цел на работодателя е икономическата печалба и че лоялният служител е този, който съобщава за нередността. Основният мотив в работния процес за работодателя е предимно икономически. Моделът за сигнализиране на нередности в Директивата се основава на модела, разработен от R. Duska, който приема, че фирмата не заслужава статут на човек и следователно не съществува задължение за лоялност на служителите към фирмата.

Whistleblowing-ът (сигнализиране за нередности) трябва да се разглежда като част от икономическото развитие на държавата и съвременните отношения между частните и публичните организации. Възприемането на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) като донос може да бъде спирачка за развитието на институцията. Имам предвид директивата на ЕС, която, противно на уверенията на Европейската комисия, не е новаторска, тъй като се разглежда от Европейския съюз като морално оправдан акт на противопоставяне срещу корпорации и публични институции, когато техните действия застрашават интересите единствено на Европейския съюз. В. Йоурова, комисар по въпросите на правосъдието, потребителите и равенството между половете, добави: "Новото законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, ще бъде „преломно“. В един глобализиран свят, в който изкушението да се максимизира печалбата понякога за сметка на закона е реално, трябва да подкрепяме хората, които са готови да рискуват да разкрият сериозни нарушения на законите на ЕС. Дължим го на честните граждани на Европа". Не бива обаче да се отричат причините за законодателната инициатива на ЕС, а именно нарастващият брой разкрития извън организациите, които оказват влияние върху международното мнение. Случаите на Сноудън, Уикилийкс или Документите от Панана изложиха много държави на потенциална опасност. В резултат на това сигналите за нередности

привлякоха широко обществено внимание в Европейския съюз и предизвикаха дебат, който доведе до финализирането на тази законодателна инициатива. Както вече беше отбелязано, законодателствата на различните държави-членки на ЕС разглеждат институцията на whistleblowing (сигнализиране за нередности) по коренно различни начини. Реакцията на държавните органи досега се ограничаваше до създаването на законодателство за борба с тероризма или измамите.

Директивата на ЕС предполага, че като се започне от служителите, бивши или настоящи, на публични или частни организации, те ще могат безпогрешно да установят дали дадена забелязана нередност нарушава широкообхватно право и интереси на ЕС и освен това, че тези потенциални сигналисти през призмата на неопределената "добросъвестност", ще докладват за такава нередност по чисто алтруистични причини, рискувайки много, а може да се направи и смелото заключение - рискувайки всичко. На този етап е разумно да се заключи, че Директивата на ЕС отхвърля принципа на лоялност към работодателя/изпълнителя/институцията. През октомври 2019 г. Европейският съюз прие Директивата относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, съгласно правото на ЕС. Европейският парламент и други международни организации многократно са призовавали за закон на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. В допълнение към пречките по отношение на правното основание за докладване като цяло, ЕС имаше минимален политически интерес от създаването на ново законодателство за защита на сигналистите, което съществуваше в незначителна степен в отделните държави-членки. Въпреки това ЕС не можеше да остане безучастен след поредицата от случаи на разобличаване от сигналисти не само в САЩ, но и в ЕС, които се превърнаха в "движеща сила" за започване на дебати относно разобличаването. След обширна обществена консултация през април 2018 г. Комисията предложи директива на ЕС относно сигналистите. Директивата включва дефиниция на понятието сигналист, което обхваща широк кръг области на политиката, включително публичния и частния сектор, което е в съответствие с международните стандарти. Забранени са всички форми на репресии срещу лица, подаващи сигнали за нарушения, а в случай на предполагаеми репресии тежестта на доказване е на работодателя. Сигналистът трябва първо да използва вътрешните канали за

подаване на сигнали, а ако те са неуспешни, може да подаде сигнал до външна организация.

Директивата "се грижи" за така наречения "европейски обществен интерес", както се потвърждава в самия преамбюл: "на равнището на Съюза подаването на сигнали и публичното оповестяване на нарушения от страна на сигналистите е един от елементите на възходящото прилагане на правото и политиките на Съюза. Те предоставят информация на националните правоприлагащи системи и тези на ЕС, като позволяват ефективно разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на Съюза и по този начин повишават прозрачността и отчетността." Комисията посочи най-общо, че "осигуряването на по-добра защита на сигналистите ще доведе до повишаване на общото равнище на защита на работниците в съответствие с целите на Европейския стълб на социалните права, и по-специално с неговите принципи, изложени в точки 5 (справедливи условия на труд) и 7 (защита от съкращения). Осигуряването на последователна и висока степен на защита за лицата, които получават и съобщават определена информация в хода на професионалните си задължения (от каквото и да е естество) и които по този начин се излагат на риск от ответни действия на работното място, ще допринесе за гарантиране на правата на работниците в най-широк смисъл. Тази защита ще бъде особено важна за работещите по договори, които не гарантират сигурност на работното място, както и за работещите в трансграничен контекст".¹. В замяна на добросъвестното съобщаване за нередности подателят на сигнала, който рискува своя пост, работа, репутация и достойнство, не получава нищо. Предложената от Европейската комисия концепция на whistleblowing (сигнализиране за нередности) се основава на най-добрите международни практики, отхвърля принципа на лоялност, въпреки повърхностното позоваване на така наречената добросъвестност на сигналиста. Тя предполага, че частната или публичната институция, в която се случват нередности, е „вещ“ (в съответствие с концепцията на R. Duska) и, най-важното, не предоставя никакви стимули за потенциалните сигналисти, освен ако не приемем, че тези стимули са алтруистични.

¹Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar: a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF), стр. 4.

Моделът за сигнализиране за нередности, представен в директивата, според мен не е напълно правилен поради гореспоменатата липса на стимули за сигналистите. От друга страна, кръгът на защита, определен от директивата, т.е. защитата на интересите на ЕС, се основава на концепцията на R. Duska. За да се докаже това, е необходимо да се проследи отрицанието на концепцията за лоялност, представена от R. Duska. R. Duska приема, че в контекста на whistleblowing (сигнализиране за нередности) не съществува задължение за лоялност към фирмата, така че авторът отрича тезата например на С. Бок, който твърди, че съществува конфликт на лоялност на служителя към работодателя. R. Duska пояснява, че "няма задължение за лоялност към фирмата, дори на пръв поглед, защото фирмите са вещи и следователно не са обект на лоялност". Не може да се дава такъв безусловен морален статут на предприятия или организации, защото "повишаването на техния статут понижава статута на работещите". За Р. Дуска лоялността е съществена и истинска връзка, която съществува между хората. Лоялността е уместна само във взаимоотношения, които изискват жертва без очакване на възнаграждение, а фирмата като такава не изисква такава жертва. Според R. Duska лоялността не изисква безгранична или дори сляпа лоялност, например служител/одитор може да бъде помолен да излъже относно контрола на качеството на продукта, ценообразуването или количеството на продукта. В широката рамка на икономическата свобода и равновесието в трудовите отношения R. Duska посочва чисто икономическа обосновка за сигнализирането на нередности. Фирма или корпорация (частен сектор) произвежда стока или услуга, от която се очаква да реализира печалба. Генерирането на печалба обаче е основната функция на предприятието като бизнес, защото ако производството на дадена стока или услуга не е рентабилно, фирмата ще престане да съществува. От своя страна, работниците, които са задължени да полагат труд, също се стремят да реализират печалба. Ако работодателят може да използва "по-евтин" работник с подобна квалификация, той ще го направи - с цел печалба. R. Duska посочва, че работодателят (фирмата) не се чувства задължен да бъде лоялен. "Поговорката „лоялността не се купува" е вярна. Лоялността зависи от връзки, които изискват саможертва без очакване на възнаграждение." R. Duska подчертава, че служителят работи, защото му се плаща. "Той не е в семейството, за да печели пари, той е във фирмата, за да печели пари." Работодателят ще уволни служител, ако не е изгодно да продължи да го наема,

а служителят ще напусне работодателя, ако това е в негов интерес. Възприемането на фирмата като вещ, както посочва R. Duska, не е погрешно и за публичния сектор. Например длъжностното лице не може да бъде лоялно към своя началник, който заема определена длъжност, защото не може да бъде лоялно към определена длъжност, когато заемащият тази длъжност извърши нарушение. Освен това, според мен служителите в публичния сектор са длъжни да докладват за нередности, тъй като те като никой друг представляват широко разбираното общо благо. Горепосоченото не трябва да се отъждествява с условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде законно сигнализирането за нередности, въпреки че самото сигнализиране за нередности не изисква обосновка.

Гореспоменатата концепция е възприета от образа за подаване на сигнали, включен в директивата, който предполага подаване на сигнали, които засягат функционирането на правото на ЕС. Подобен модел е приемлив на ниво ЕС, който не е необходимо да задава въпроса подобно E.R. Voot: "Какви условия трябва да бъдат изпълнени, за да бъде подаването на сигнали за нередности морално оправдано?". Въпреки това напълно отхвърлям пълната съдържаност на ЕС да възнагражда лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза. Трябва да се отбележи обаче, че финансовите възнаграждения за сигналистите са задължителни в концепцията за whistleblowing (сигнализиране за нередности), като може дори да се изкуша да кажа, че те са един от основните елементи на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности). Феноменът на САЩ в областта на схемите за финансово възнаграждение датира от Закона за фалшивите искиове (FCA), приет през 1863 г. Друг законодателен акт е Законът Сарбейнс-Оксли от 2002 г. Успоредно с този закон и след кризата от 2008 г. беше приет Законът Дод-Франк през 2010 г., в който се определят правилата за подаване на сигнали за нарушения във финансовия сектор. Законът Дод-Франк прие строг режим за защита на сигналистите, който позволява на Комисията по ценни книжа и фондови борси (SEC) да предлага финансови възнаграждения на сигналистите при определени обстоятелства, което се оказва много ефективно средство за насърчаване на подаването на сигнали за нарушения, но в същото време предоставя финансова гаранция, която ЕС не предлага в своята директива.

Директивата е избрала различен път, който невинаги ще създаде усещане за сътрудничество между работника и работодателя. Въпросът, който

трябва да се зададе, е свързан с основната цел на директивата. Директивата е избрала път, който се стреми да създаде илюзорно чувство за сътрудничество между работника и работодателя и да оправдае самата информация като част от общото благо. Европейският съюз е поставил на първо място докладването на нарушения на правото на Съюза в европейски интерес, което без стимули може да бъде обезсърчително за сигналиста. Този модел оправдава и отвореността на държавите-членки да въведат концепцията за анонимно подаване на информация. Анонимното подаване на сигнали води до няколко потенциални трудности. На първо място, това са трудностите при проверката на информацията, тъй като самоличността на докладващия остава неизвестна и е по-трудно да се прецени достоверността и мотивацията на това лице. Липса на по-нататъшна комуникация - ако съобщението е анонимно, организацията може да няма възможност да поиска подробности или да получи допълнителна информация от подателя на сигнала, което може да ограничи ефективността на разследването. Освен това анонимността може да насърчи подаването на фалшиви или злонамерени сигнали, което може да доведе до несправедливи последици за невинни хора. И накрая, трудностите при изграждането на доверие, анонимността може да подкопае отношенията с организацията, тъй като липсата на проследимост затруднява установяването на диалог, основан на доверие и прозрачност.

Предложение за модел на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша

Предложеният в дисертацията модел на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша трябваше да вземе предвид два основни елемента. На първо място, моделът трябваше да вземе предвид подаването на сигнали за нередности въз основа на по-горе представената концепция за подаването на сигнали за нередности в ЕС, и концепцията на *R.A. Larmer*, която е адаптирана към полското правно пространство и промяната във възприемането на сигнализирането за нередности като проява на нелоялност или липса на загриженост за благосъстоянието на работното място. Подаването на сигнали за нередности трябва да е свързано с условията на труд и нередностите във функционирането на предприятието. В полското трудово право се наблюдава ясна тенденция към максимална защита не само на лицата, наети по традиционно трудово правоотношение, при което доминира защитната функция, но и на лицата, работещи по модел, различен от трудово

правоотношение. Личните отношения на страните по трудовото правоотношение в Кодекса на труда трябва да демонстрират силно „определяване“ на трудовото правоотношение, което според този модел трябва да се основава на доверие и взаимна лоялност. Връзката между частния и публичния работодател в полското трудово право се основава на доверие и лоялност. Когато работодателят прекратява трудов договор с предизвестие или без такова по вина на работника, той се позовава на понятието лоялност, въпреки че това понятие не е точно определено. Понятието за лоялност се използва в доктрината на трудовото право и в съдебната практика на Върховния съд. В контекста на разглеждането на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности), за да внесе своеобразна обосновка за приемането на ново измерение на лоялността в полското трудово право, приемам косвената концепция за връзката между лоялността и whistleblowing-a (сигнализиране за нередности), представена от *R.A. Larmer*.

R.A. Larmer прави пълна критика на *R. Duska*, като твърди, че липсата на каквото и да е задължение за лоялност към фирмата е напълно погрешна. На първо място, той подчертава, че не е вярно, че лоялността трябва да бъде реципрочна, така че изтъква, че този аргумент вече прави концепцията за лоялност на *R. Duska* погрешна. Признава, че основният мотивационен фактор за служителя в работата е финансовият, но не единственият. Той вижда фикция, създадена от вътрешните канали за подаване на сигнали, тъй като те привидно са предназначени да създадат гаранции за защита на сигналиста, но също така и за сътрудничество и лоялност на служителя към работодателя. *R.A. Larmer* отбелязва недостатъците на това предположение, въпреки че се създава впечатление, че въпреки острите критики на *R. Duska* те са му близки. Съвременният корпоративен whistleblowing (сигнализиране за нередности) трябва да включва мениджъри и изпълнителни директори, които се стремят да насърчават вътрешното докладване от страна на служителите, когато в същото време то може да подкопае доверието на служителя в работодателя. *R.A. Larmer* подчертава, че важен и съществен елемент е "насърчаването на нов модел на бизнес образование, в който моралът, етиката и ценностите са включени в учебната програма, за да се засили чувството за отговорност на бъдещите служители". Лоялен служител е този, който на първо място докладва за нередности по вътрешните канали, а уведомяването трябва да се разглежда като сигнал до работодателя за проблем, който трябва да бъде разрешен.

Лоялността към даден човек изисква да действате в негов интерес. По същия начин лоялният служител няма задължение да уведомява работодателя предварително за неморалните действия на самия работодател, ако единствената реакция на работодателя е да прикрие неправомерното поведение. *R.A. Larmer* обаче е непоследователен в тези си разсъждения, тъй като не само не може да дефинира лоялността, но освен това, обосновавайки отпадането на работодателя от външното сигнализиране, премълчава факта на нейното съществуване. Лоялност според *R.A. Larmer* е само сигнализиране на външни организации, защото това е единственото, което самият той може да оправдае. Наличието на вътрешни процедури за сигнализиране за нередности няма да създаде лоялност, когато в рамките на фирмата съществуват очевидни канали за сигнализиране или косвено обезкуражаване на сигнализирането. *R.A. Larmer* приравнява сигнализирането за нарушения с лоялността към работодателя, началниците или други колеги. Дълбоко вкорененото в полското трудово право предположение за съществуването на лоялност в трудовото правоотношение в контекста на сигнализирането за нередности се отнася до условия на труд или нередности от значение за самата държава. В полския модел на whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) както вътрешното, така и външното сигнализиране трябва да се разбира като проява на лоялност и загриженост за благополучието на предприятието. Пример за това е Б. Лопатка и акушерка от Нови Тарг.

В заключение, трябва да се подчертае, че е възможно да се предефинира принципът на лоялност в полското трудово право, като се приеме, че в облигационното трудово правоотношение съществува лоялност, дефинирана като забрана за игнориране на противоправно поведение от страна на тези, към които работникът е лоялен. Не крия, че по-близо до концепцията за whistleblowing (сигнализиране за нередности) според мен е предложението на R. Duska, но в контекста на социалните промени в Полша то трябва да отразява модела на whistleblowing (сигнализиране за нередности) според концепцията на *R.A. Larmer*. Концепцията, която предлагам, се отнася както за отношенията между частните предприятия, които се стремят към печалба, и техните служители, така и за публичния работодател.

IV. ПРИНОС НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА НАУЧНОТО ЗНАНИЕ

Теоретичен принос:

1. Изследването допринесе за запълване на теоретичната празнина, диагностицирана в литературата относно концептуализирането на whistleblowing (сигнализиране за нередности) и защитата срещу отмъщение на сигналистите в Полша и Европейския съюз. Трябва да се отбележи, че Полша все още не е имплементирала директивата на ЕС.
2. Проведените анализи са теоретичен принос към формирането на институцията на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша след политическата трансформация през 1989 г. Прилагането на изследователски метод, включващ анализ на нормативните актове и чуждестранната съдебна практика, третиращи темата за whistleblowing (сигнализиране за нередности), и по-специално проблема за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, е важно допълнение към тази терминологична празнина.
3. В дисертацията е възприет принципът, че е основателно да се третира whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) като отделна институция, при който лицата, подаващи сигнали за нередности, рискуват да понесат огромни лични, имуществени и дори социални разходи, поради което е от съществено значение да им се осигури най-висока степен на защита срещу репресии. При whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) от значение е стойността на предоставената информация, а не мотивацията на сигналиста.
4. Анализът на сигналите за нередности допринесе за разработването на оригинални модели за Европейския съюз и Полша, като преформулиране на понятието за лоялност и означава, че обектът на лоялност не може да бъде работодателят или организацията. Обект на лоялност ще бъдат принципите на въпросната организация, което отчасти е гледната точка за лоялността на *R.A. Larmer*, в противен случай дилемата за лоялността би останала. Например съдилищата в Полша ще бъдат изправени пред предизвикателството да преосмислят принципа на лоялност и да съпоставят новия начин на дефиниране с предишното разбиране на този принцип.
5. Предложен е цялостен подход към whistleblowing-a (сигнализиране за нередности) като институция, за която е важна стойността на предоставената информация, а не мотивацията на сигналиста.

Методологичен принос:

6. Догматично-правният метод в дисертацията, свързан с логико-езиков анализ и тълкуване на правни текстове и съдебна практика, повлиява върху разбирането за това какво е whistleblowing-a (сигнализиране за нередности). Горното трябваше да бъде направено чрез проучване предимно на чуждестранна литература, за да се представят концепцията и моделът на защита на лицата, които решават да съобщят за неправомерни действия, от сравнителноправна гледна точка, използвайки богата англоезична литература и съдебна практика. Дисертацията развива тази концепция, като създава модели на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Полша и Европейския съюз.

7. В дисертацията са използвани и следните изследователски методи: исторически, сравнителноправен и аксиологичен. Формално-догматичният метод - като основен изследователски метод в правните трудове - беше използван в целия дисертационен труд и допринесе за реконцептуализирането на понятието за лоялност на служителите.

Практически принос:

8. Въз основа на концептуализацията на сигналите за нередности в Европейския съюз и Полша бяха идентифицирани проблеми, свързани с разбирането на whistleblowing-a (сигнализирането за нередности) Това състояние на нещата е повлияно от липсата на прилагане на Директивата за защита на сигналистите в Полша.

9. Представеният дисертационен труд има за цел да помогне да се разбере как трябва да се тълкува следното: дефиницията за whistleblowing (сигнализиране за нередности) и различните ѝ съставни елементи.

10. Проблемът с анонимното подаване на сигнали е отворен въпрос, който е въведен, наред с другото, в българския Закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Анонимното докладване е възможно като един от начините за съобщаване, при условие че се приема, че само стойността на информацията е важна за подаването на сигнал за нередности.

11. Бяха предложени две различни гледни точки за модела на подаване на сигнали за нарушения, като се имат предвид целите, които трябва да постигне Директивата за защитата на сигналистите, т.е. защита на така наречения

европейски обществен интерес. Представените модели са предназначени за препоръки към работодателите, служителите и практикуващите юристи за защита на сигналистите от репресии и тяхното възприемане в обществото.

12. Анализът на американското законодателство и съдебна практика позволява не само да се представят по-добре принципите на whistleblowing (сигнализиране за нередности) в Европейския съюз, но и да се определят по-добре принципите на полския модел за подаване на сигнали за нередности и тълкуването на полското трудово законодателство и принципите, на които се основават отношенията между работодател и работник. Става дума за принципа на лоялност и доверието на работодателя към служителя.

13. Заключениеята, направени в дисертацията, са основа за планиране на бъдещата защита на сигналистите в Полша.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Луция Коброн- Газьоровска, Директива на Европейския парламент и нСъвета относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушение на законите на ЕС (whistleblowing) - нейното въздействие върху полското трудово законодателство - избрани бележки, (Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of whistleblowers - its impact on Polish labor law - selected remarks) [в:] Многообразие в единството. " (in) Изследвания в областта на трудовото право, социалното осигуряване и социалната политика. Мемориална книга, посветена на професор Войцех Мушалски (Разнообразие в единството. Studies in Labour Law, Social Security and Social Policy. A memorial book dedicated to Professor Wojciech Muszalski), (ed.), Б. Годлевска-Буьок, К. Валчак, изд.: С.Н. Beck sp. z o.o., Warszawa 2019, стр. 75–87, ISBN: 978-83-8158-617-7.

2. Луция Коброн- Газьоровска, Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в Директивата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности - защита на сигналиста или на информацията? (Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в Директивата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности - защита на лицето, подаващо сигнала, или на информацията?) " (in) Предизвикателства пред защитата на правата на човека на прага на третото десетилетие на 21 век по повод 70-годишнината от подписването на Европейската конвенция за правата на човека и 20-ата годишнина от провъзгласяването на Хартата на основните права на Европейския съюз (Challenges for the protection of human rights at the threshold of the third decade of the 21st century on the occasion of the 70th anniversary of the signing of the European Convention on Human Rights and the 20th anniversary of the proclamation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union), (изд.), Й. Яскерня, К. Спришак, изд.: Адам Маршалек, Варшава 2021, стр. 640-649, ISBN: 978-83-8180-425-7.

3. Луция Коброн- Газьоровска, Limitations on the level of whistleblower protections in the labor law – Poland [in:] Current Challenges of Human Rights. Rule of Law and Democracy, (ed.), Е. Казиц-Цакар, Р. Табашевски, Н. Шулзенко, М. Хипяк, изд.: Католически университет в Люблин, Люблин 2021 стр. 101-117, ISBN: 978-83-8061-990-6.
4. Луция Коброн, Whistleblower - охрана на ценностите или доносник (Whistleblower - guardian of values or denunciator), „Палестра", № 11-12, издаден: Висш адвокатски съвет, Варшава, 2013 г., стр. 296-302, ISSN 0031-0344.
5. Луция Коброн, Czy Polskę czeka era etycznych donosów? (Is Poland facing an era of ethical denunciations?), „Научни тетрадки на Сдружението на докторантите Ягелонски университет”, Краков 2015, №. 10, pp. 81-92, ISSN: 2299-2383.
6. Луция Коброн- Газьоровска, Whistleblowing: - роля и ситуация на сигналиста в предприятието (Whistleblowing - the role and situation of the whistleblower in the workplace), „Персонал и управление", Варшава 2017, № 9, стр. 74-77, ISSN: 1641-0793.
7. Луция Коброн- Газьоровска, Баланс в колективните трудови отношения - избрани бележки (Balance in collective labour relations - selected remarks), „Палестра", изд: Висш адвокатски съвет, Варшава, 2018 г., №.12, pp. 54-66, ISSN: 0031-0344.8.
8. Луция Коброн- Газьоровска, Сигналист в европейското законодателство - сигналист или защита на информацията (Whistleblower in European law - whistleblower or information protection), „Годишник по администрация и право", изд: Висш институт Humanitas, Сосновец 2018, № 2, стр. 129-142, ISSN: 1644-9126.
9. Луция Коброн- Газьоровска, Общественият интерес като основен елемент на защитната функция на трудовото право - в контекста на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения (Public interest as a fundamental element of the protective function of labour law - in the context of whistleblower protection), „Годишник по администрация и право", изд: Висш институт Humanitas, Сосновец 2019, № 1, стр. 333-343, ISSN: 1644-9126.
10. Луция Коброн- Газьоровска, Сигнализирането за нарушения - нова институция на трудовото право - международна перспектива (Whistleblowing - a new institution of labour law - an international perspective), издателство Палестра: Висш адвокатски съвет, Варшава, 2019 г., №. 9, стр. 65-73, ISSN 0031-0344.
11. Луция Коброн- Газьоровска, Правна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, по примера на САЩ (Legal protection of whistleblowers on the example of the United States), „Годишник по администрация и право", изд: Висш институт Humanitas, Сосновец 2019, № 2, стр. 241-251, ISSN: 1644-9126.
12. Луция Коброн- Газьоровска, Poland on path the towards whistleblower protection Comparative Labor Law & Policy., " Journal Of The University Of Illinois College Of Law And The International Society For Labor And Social Security Law. 2020; (<https://cllpj.law.illinois.edu/content/dispatches/2020/September-Dispatch-2020.pdf>).

13. Луция Коброн- Газьоровска, Whistleblowing: The development of whistleblowing laws in the United States and Europe - de lege ferenda remarks [in:] "Studies in Labour Law and Social Policy" (ed.), К. Баран, изд.:Исследования по трудово право и социална политика" (ред.), К. Баран, изд: Ягелонски университет, Краков 2021, №. 2, стр. 139-155, ISSN 1429-9585.
14. Луция Коброн- Газьоровска, Whistleblower във висшето образование (Whistleblower in higher education), „Годишник по администрация и право", изд: Висш институт Humanitas, Сосновец 2021, № 4, стр. 241-251, ISSN: 1644-9126.
15. Луция Коброн- Газьоровска, Цензура и подаване на сигнали за нередности на работното място (in) "Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica" (изд.), А. Chmielarz-Grochal, Т. Bekchrycht, Łódź 2021, no." 97, стр. 131-142, ISSN: 0208-6069.
16. Луция Коброн- Газьоровска,The COVID-19 pandemic and the whistleblower protection in Poland [in:] Access to „Labour Justice ILAW Journal”, изд.: Център "Солидарност", Вашингтон, окръг Колумбия. 2021 г., бр. 1, стр. 36-39, ISSN 2693-9657.
17. Луция Коброн- Газьоровска, La Pandemia De COVID-19 y la Proteccion para denunciantes en Polonia[в:] "Justicia Laboral ILAW Journal", изд: Център "Солидарност", Вашингтон, окръг Колумбия. 2021 г., бр. 1, стр. 36-39, ISSN 2693-9657.
18. Луция Коброн- Газьоровска, The Problem of an external whistleblowing from the Perspective of a Country Without Specific Legislation, „e-Hungarian Labour Law Journal” (E-Journal of the Labour Law Department of Pázmány Péter Catholic University in Budapest) 2021, No. 2, стр. 39-51, ISSN 2677-1586.
19. Луция Коброн- Газьоровска, COVID-19 Pandemic censorship and labour law protection in Poland – selected issues, „e-International Review On Social Protection” 2021, vol. 6, No.- 1, стр. 277-288, e-ISSN: 2445-3269.
20. Луция Коброн- Газьоровска, The statute of trade unions as a limit of abuses against employers – selected issues, „Годишник по администрация и право”, изд.: Висш институт Humanitas, Сосновец 2021, № 2, стр. 231-240, ISSN: 1644-9126.
21. Луция Коброн- Газьоровска, Evaluation of the Whistleblower Protection Directive in the light of Polish preparations for the transposition of the reporting model, „Годишник по администрация и право”, изд.: Висш институт Humanitas 2021, XXI, том 4, ISSN: 1644-9126.
22. Луция Коброн- Газьоровска,Effects of external whistleblowing in Poland [in:]Исследования по трудово право и социална политика", (изд.), К. Баран, изд.: " Ягелонски университет, Краков 2022, № 1, стр. 73-83, ISSN: 1429-9585.
23. Луция Коброн- Газьоровска, Model of European Union of whistleblowing, "Review of European and Comparative Law, изд:" Католически Ягелонски университет, Люблин 2022, кн. 48, № 1, стр. 191-207, ISSN 2545-384X.

24. Луция Коброн- Газьоровска, Corona problems in a labor law protection in Poland - selected issues, Labour Law Community [in:] "Pandemia post-pandemic e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?", (изд.) Labour Law Community, издаден: Editoriale Scientifica, Naples 2022, pp. 83-103 ISBN: 979-12-5976-306-8.

25. Луция Коброн- Газьоровска, Inclusion of the protective function into non-employee relationship, „Studia Iuridica Lublinesia”, изд.: Университет Мария Кюри-Склодовска, Люблин 2024, Том. 33, № 2, стр. 109-128, ISSN: 1731-6375.

26. Луция Коброн- Газьоровска, Права и защита на лицата, подаващи сигнали за нередности на работното място. The Role of Trade Unions in Poland Selected Issues in: „Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica”, (ed.) Т. Дурай, издаден: Университет на Лодз, Лодз 2021, №. 95, стр. 115-122, ISSN: 0208-6069.