

СТАНОВИЩЕ

ОТ ПРОФ. Д-Р ИРЕНА ИЛИЕВА

Институт за държавата и правото - Българска академия на науките,

София 1000, ул. „Сердика” № 4, тел. 02 987 49 02

член на научно жури съгласно Заповед № 239/4.02.2025 г. на проф. д-р Н. Марин –Ректор на ЮЗУ „Н. Рилски“ за публична защита на дисертационния труд на тема

„Наказателноправна защита на лицата, сигнализиращи за корупция“,

от РОСИЦА ДИМИТРОВА ЯНКОВА

докторант в Югозападния университет „Неофит Рилски“,

под научното ръководство на доц. д-р Надежда Кръстева

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ в професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Наказателно право“

I. Кратки биографични данни

Росица Янкова е завършила езикова гимназия «Акад. Людмил Стоянов» - гр. Благоевград с профил «Немски език, английски език и информационни технологии». През 2015 г. Завършва специалност «Масови комуникации» в Нов Български Университет, а от 2018 г. е магистър е по право от същия университет.

Била е стажант в Пресцентъра на община Благоевград, в БНР – радио Благоевград, в-к «Труд», Дирекция “Обществени поръчки”, отдел “Право”, Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), София (България), Юридически отдел, община Благоевград, Районна прокуратура, Благоевград. В периода 2015 – 2019 г. е съдебен заседател в Районен съд- Благоевград. Била е Младши експерт, дирекция АПФСО, в Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, юрисконсулт във фирма „Браво строй“ ЕООД.

II. Общо описание на представения дисертационен труд

Представен е дисертационен труд в обем от 240 нестандартни страници, включително увод, три глави, заключение, едно приложение и библиография. В действителност обемът на представената дисертация е по-голям. Използваната литература включва 256 източника. Посочени са 412 бележки под линия.

Структурно дисертацията е сравнително балансирана с обоснован превес на Глава Трета в размер от 72 страници и посветена на механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

Предметът на дисертационния труд е особено актуален в светлината на лансираното от Комисията предложение за Директива за борба с корупцията, както и е свързан с механизмите на Плана за възстановяване и устойчивост за България. Концептуално материята излиза стриктно от рамките на наказателноправната проблематика и е по-скоро свързана с правото на ЕС, както и с административното право и процес и други правни материи.

В увода (от 6 с.) докторантката обосновава актуалността на проблема, очертава обекта, предмета, основната цел и задачи на дисертационния труд, както и използваната методология. Ясно са формулирани научноизследователските задачи, както и основната изследователска теза.

В Глава Първа (в обем от 52 с.) се прави преглед на международноправната и национална уредба за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. Тя е логически правилно структурирана като се започва от общата регламентация в универсалното международно право, преминава през правото на ЕС и завършва с националното законодателство. В § 1 се прави преглед на съществуващите определения за феномена „корупция“, изведени от различни автори. Първият акт е от типа на soft law - приетия през 1979 г. Кодекс за поведение на служителите на правоприлагащите органи от Общото събрание на ООН. Първото международноправно определение за корупция авторката открива в Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, сходно на него - в Гражданска конвенция за корупцията от Съвета на Европа, но отбелязва липсата на всякакво споменаване и закрила на т. нар. „whistleblowers“. На регионално ниво първият многостранен регионален акт, който се занимава с ограничаване на корупцията е Междумериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави на 29 март 1996 г. в Каракас, в сила от март 1997 г., последвани от Наказателна конвенция относно корупцията и Гражданска конвенция за корупцията, приети от Съвета на Европа през 1999 г. Възприетият исторически хронологичен подход малко обърква читателя относно развитието на уредбата на универсално и регионално ниво. Посочени са Конвенцията на ООН срещу корупцията, приета през 2003 г. и в сила от 2005 г. съдържа изрична разпоредба за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция (чл. 33). Маркирани са Конвенция на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията (приета на 1 юли 2003 г., в сила от 5 август 2006 г.) и Арабската анти-корупционна конвенция.

Отделено е внимание на актове от типа на soft law, приети от организацията за Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество (АТИС) през 2007 г., от ОИСР – през 2009 г., от Съвета на Европа през 2010 г., приетите от Комитета на министрите при Съвета на Европа Препоръка CM/Rec (2014) и обяснителен меморандум, Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да приеме Резолюция 2060 (2015) „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности“. Отбелязани са Анти-корупционните планове за действие разработвани от Анти-корупционната работна група на Г-20.

§ 2 е посветен на законодателството в правото на ЕС относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. Росица Янкова изтъква, въз основа на изследванията на Трансперънси интернешънъл, че до приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС е налице фрагментирана картина относно защитата на „whistleblowers”, като сочи и причините за това (с. 35 – 36).

Проследено е историческото развитие, довело до приемането на Директива (ЕС) 2019/1937. Представено е основното ѝ съдържание и процеса на транспониране в държавите членки.

§ 3 анализира правната регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в България. Представен е отменения през 2006 г. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите от 1980 г. Разгледани са критично релевантните разпоредби от АПК и е подчертана невъзможността подателят на сигнала да остане анонимен. След това е разгледана процедурата по НПК, като защита е осигурена само на лице, подало сигнал, което е свидетел. Представен е специализираният режим за подаване на сигнали и проверки за магистратите и вътрешните правила за защита на лицата, подаващи сигнали.

Анализирани са релевантните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), който, според авторката, преповтаря тези от отменения Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ). Изявено е обосновано мнение, че ЗПКОНПИ „...че нормативната уредба на превенцията на корупция е насочена предимно към лицата, които заемат висши публични длъжности, което ограничава обхвата на закона само по отношение на тези лица“ (с. 58) и че е необходимо да се разшири обхвата на закона и за лица държавни служители на по-ниско ниво.

Р. Янкова подробно представя законодателните предложения и приемането на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения през 2023 г.

Глава Втора (66 с.) е посветена на правата и задълженията на лицата, подаващи сигнали за корупция. В § 1 от нея Р. Янкова извежда определение за т. нар. „whistleblowers”. Представените доктриналните дефиниции са подложени на обоснована критика, след това са анализирани определенията в международните конвенции и тези на „Прозрачност без граници“. Въз основа на всички тях авторката извежда шест основни характеристики на сигнализирането за корупция (с. 68). Формулирани са три основни проблема относно същността за сигнализиране за корупция: обхвата на нарушенията, за които се докладва; кръга от институции, пред които се докладва и кръга от лица, които могат да се възползват от защита при сигнализиране за нередности.

Направен е преглед на нормативните разрешения относно кръга на лицата, подаващи сигнали за корупция, анализиран е този персонален обхват съгласно чл. 4 от Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС. Тази разпоредба е анализирана в светлината на чл. 5 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

Представен е материалния обхват на предоставената защита съгласно Директива (ЕС) 2019/1937 и неговото разширяване в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Направен е обоснован извод, „че с

развитието на нормативната уредба се наблюдава и разширяване на персоналния и материалния обхват на защитата на лицата, които сигнализируют за корупция“ (с. 79).

§ 2 разглежда достъпа до вътрешни канали за сигнализиране на корупция. Представен е тристепенния модел, възприет от Директива (ЕС) 2019/1937 - вътрешен, външен канал и публично оповестяване. Систематизирани са няколко възможни подхода за създаване на вътрешни канали за сигнализиране за корупция в организациите (с. 85 – 87). Анализирана е процедурата за подаване на сигнали за корупция съгласно чл. 15 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Направен е извод, че съгласно българското законодателство не се разглеждат анонимни сигнали. Този подход е провокирал авторката да изложи дискусиата дали да бъде регламентирана възможност да се приемат анонимни сигнали. Направен е много интересен и полезен преглед на държавите, които допускат подаване на анонимни сигнали и модалитетите, които са установени в някои от тях (например във Франция – с. 89 – 90). Приведени са аргументите в България да не се допуска анонимно подаване.

§ 3 разглежда възможността за използване на външни канали за подаване на сигнали за корупция. Проучено е многообразието от национални разрешения относно органите, до които могат да се подават сигнали за корупция: централизирани и децентрализирани външни канали (с. 97 – 103). Подробно е представена структурата, която осъществява функциите на външен канал за подаване на сигнали за корупция – Дирекция “Канал за външно подаване на сигнали” в Комисията за защита на личните данни, както и последващите действия, които следва да бъдат предприети от този орган. Направен е обоснован извод, че „държавите-членки на ЕС разполагат с дискреционна власт самостоятелно да посочат конкретния/конкретните орган/и, които да изпълняват тази функция, да разпишат неговата структура и специално изградената система за работа, да разпишат конкретните последващи действия, които организацията може да предприема след постъпването на сигнал за корупция“ (с. 112). Изведена е тенденция в ЕС към централизиране на каналите за подаване на сигнали за корупция.

§ 4 засяга публичното оповестяване на информация за корупция. Изложени са аргументите защо е необходимо да има и такъв канал в светлината на функциите, които имат медиите, включително на „куче пазач на обществото“. Разгледани са двете ситуации, в които съгласно Директива (ЕС) 2019/1937 и българското законодателство подателят на сигнали се ползва със защита. Представени са последващите действия съгласно чл. 17 и чл. 25 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Широко е анализиран термина „обществен интерес“ както от доктринална гледна точка, така и в практиката на ЕСПЧ. На същото проучване е подложен термина „извънредна ситуация“, за която в българското законодателство няма общовалидно определение.

Следваща разгледана хипотеза е възможността на лицата да подават сигнали за корупция, когато е налице риск от ответни действия или има вероятност нарушението да не бъде ефективно разгледано поради опасност от укриване или унищожаване на доказателства, съмнение за наличие на тайно споразумение между компетентния орган и извършителя на нарушението, или за съучастие на органа в нарушението, както и поради други специфични конкретни обстоятелства по случая. И тук е направен обоснован извод, че е възможна анонимност при подаването на сигнал за корупция чрез публично оповестяване (с. 128).

Глава Трета (в обем от 72 с.) представя механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. § 1 е посветен на защита на самоличността и/или анонимност

при подаването на сигнал за корупция – основополагащ принцип в международните актове и националното законодателство. Изведени са аргументи в полза и против на анонимното подаване на сигнали за корупция. Разгледана е поверителността като предварителна мярка за защита на самоличността на лицето, което подава сигнал за корупция. Анализирана е защитата на самоличността съгласно Директива (ЕС) 2019/1937 и в чл. 31, ал. 2 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. И тук е направен обоснован извод, че „че създаването на по-ефективни механизми за защита на самоличността по отношение на подаването на сигнали за корупция пряко кореспондира с увеличаването на подадените сигнали за корупция“ (с. 148).

§ 2 разглежда защитата от неправомерно поведение и намеса. Страхът от правни и финансови последици поради неосигурена защита за лицата, подаващи сигнали за корупция, е основната причина да не се докладва. В изследването се сочат по-високи данни за България за 2022 г. в сравнение с други държави членки на ЕС. Р. Янкова анализира доктринални определения за „ответни действия с цел отмъщение“ и представя дефиницията съгласно чл. 5, параграф 11 от Директива (ЕС) 2019/1937, възприета почти изцяло и в българското законодателство. Справедливо е посочено, че тези ответни действия могат да придобият различни форми и изчерпателното им изброяване в законодателството не е възможно. Представено е тяхното условно посочване в българския закон. Приведени са и примери за тенденциозно отношение и уволнение, след като са се осмелили да подадат сигнал за нередност - две решения на ЕСПЧ, Кьовешки срещу Румъния и Тодорова срещу България. Представено е задължението за организациите да прилагат стратегии за предотвратяване на неправомерно поведение срещу подателите на сигнали, както и задължението за предприемане на коригиращи мерки, чиято основна цел е да бъдат преустановени предприетите ответни действия.

§ 3 разглежда подкрепата за подателите на сигнали за корупция. Открити са две групи мерки: задължителни за прилагане от държавите членки (сред които най-важното е задължително предоставяне на сигнализиращите за корупция на изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети) и незадължителни. Особен практически принос представляват предложенията на авторката за подобряване на сайта на КЗЛД, както и осъществяването на задължението за предоставяне на правна помощ на лицата, сигнализиращи за корупция, за изменения в Закона за медиацията.

Направен е обоснован извод, че към момента на приключване на изследването няма яснота относно начина, по който тези задължения ще бъдат осъществени. Сред незадължителните мерки са разгледани: мерки за финансова помощ и подкрепа и мерки за психологическа подкрепа, за сигнализиращите лица в рамките на съдебно производство, които не са уредени в българското законодателство. В тази част от дисертационния труд авторката пледира аргументирано за правна уредба на психологическа подкрепа и консултации. Направена е разлика между „финансова подкрепа“ и „финансова награда“ на лицата, които сигнализират за корупция и е представена практиката на САЩ, Република Корея и Великобритания по отношение на предоставянето на финансови награди.

§ 4 представя правото на съдебна защита и наказания за нарушителите на нарушаване на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. Към общата защита, уредена в Хартата за основните права и ЕКПЧ тук Р. Янкова разглежда нормативно урегулирани с Директива (ЕС) 2019/1937 три случая. Направено е много полезно сравнителноправно изследване на административните и наказателни санкции за нарушаване на разпоредби на националното законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, както и е представена националната ни уредба.

Заключението обобщава заключенията и изводите, направени от автора в изложението и съдържа много важен каталог от конкретни предложения *de lege ferenda*.

III. Оценка на научните и практически резултати и приноси в дисертацията

Първото несъмнено достойнство на дисертационния труд е избора на темата: наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция. Тя не е била предмет на цялостно и задълбочено изследване в българската специализирана литература. Не ми е известно, а и авторката не е представил данни за такова в чуждоезична правната доктрина.

Основният теоретичен принос е изясняването на т.нар. „whistleblowers”. Задълбочено е изследвано функционирането на тристепенната система за сигнализиране за корупция. Цялостният анализ на транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 в българското законодателство.

Трудът съдържа основно научно-практически приноси, сред които бих открито следните:

- Анализирания съдебна практика и по-специално решенията на ЕСПЧ относно коригирането на ответни мерки в трудовоправните отношения (с. 160 -161).
- Предложението, че е необходимо КЗЛД да създаде на своята интернет страница допълнителен раздел, в който да се акцентира върху достъпните мерки за подкрепа на лицата, подали сигнал за корупция, чрез посочване на конкретните институции, към които те могат да се обърнат за подкрепа (с. 167).
- Всички предложения за подобряване на сайта на КЗЛД – (с. 167 – 168).
- Предложението за правна уредба на психологическа подкрепа и консултации за лицата, подаващи сигнали за корупция.
- Предложенията *de lege ferenda* за промени в Закона за правната помощ - да бъдат включени и лицата, сигнализиращи за нередности, при предоставяне на документ от Комисията за защита на личните данни, който го идентифицира като лице, подало сигнал за нередност и срещу което са предприети ответни действия с цел отмъщение и възможност за частично финансиране на правна помощ (с. 172);
- Предложенията за изменение в Закона за медиацията относно помощ във връзка с извънсъдебно разрешаване на презгранични спорове
- Разсъжденията относно обърнатата доказателствена тежест в случаи на съдебен или административен процес към лицето/организацията, предприели вредоносните действия (с. 188- 189)
- Предложението за изрично въвеждане на правото на обезщетение за лицето, което подава сигнали за корупция

- сравнителноправното изследване на административните и наказателни санкции за нарушаване на разпоредби на националното законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности
- Многото обосновани изводи, които съм посочила по-горе в становището ми.

Считам, че както съдържанието, така и оформлението на дисертационния труд на докторант Росица Янкова отговарят изцяло на изискванията за присъждане на образователна и научна степен „доктор по наказателно право“, посочени в Закона за развитието на академичния състав в Република България. Основната цел, поставена от докторантът е постигната. Считам, че трудът ще е особено полезен за всички „whistleblowers“, органите, натоварени със защита на лицата, подаващи сигнали за корупция, както и за публичния и частния сектор. Дисертацията свидетелства за задълбочените познания на авторката по изследваните проблеми

За доброто впечатление от труда на Р. Янкова свидетелстват и трите публикации по темата на дисертационния труд.

IV. Критични бележки и препоръки

Имам някои терминологични бележки. § 2 на Глава Първа е озаглавен „европейско законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция“. По-прецизно и било да бъде „законодателство на ЕС относно защитата на лица, сигнализиращи за корупция“, защото „европейско законодателство“ обикновено се използва за правна уредба в правото на ЕС и под егидата на Съвета на Европа“.

Въпреки хубавият език, на който е написан дисертационния труд, аз лично не възприемам употребата на „правна рамка“ вместо „правна уредба“ или „регламентация“

Бързам да подчертая, че посочените критични бележки не са от съществено значение и не се отразяват на качеството на дисертационното изследване.

V. Заключение

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Р България, на чл. 27 от Правилника за неговото прилагане и на Вътрешните правила за развитие на академичния състав на Югозападния университет „Н. Рилски“, поради което давам **ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА и предлагам убедено Научното жури да даде на Росица Янкова образователната и научна степен „доктор“ по научна специалност Наказателно право.**

27.04.2025 г.

Рецензент:

Проф. д-р Ирена Илиева

STATEMENT

of prof. Irena Tzoneva Ilieva

Institute for the State and the Law – Bulgarian academy of sciences

Sofia 1000, Serdika str. 4 tel. 02 987 49 02

Member of the scientific jury according to the Order No. 239/4.02.2025 of Prof. Dr. N. Marin - Rector of the Southwest University "N. Rilski" for public defense of the dissertation on the topic

Criminal Protection of Whistleblowers

by Rositsa Dimitrova Yankova

PhD student at Southwest University "Neofit Rilski",

under the scientific supervision of Assoc. Prof. Dr. Nadezhda Krasteva

for the award of educational and scientific degree "Doctor" in professional field 3.6 Law, doctoral program "Criminal Law"

I. Brief biographical data

Rositsa Yankova is a graduate of language school "Acad. Lyudmil Stoyanov" – town of Blagoevgrad with a degree in German, English and Information Technology. In 2015 she graduated from the New Bulgarian University with a degree in "Mass Communications" and in 2018 she graduated with a Master's degree in Law from the same university.

She was an intern at the Press Center of Blagoevgrad Municipality, BNR - Radio Blagoevgrad, Trud Newspaper, Public Procurement Directorate, Law Department, Ministry of Regional Development and Public Works (MRDPW), Sofia (Bulgaria), Legal Department, Blagoevgrad Municipality, District Prosecutor's Office, Blagoevgrad. In the period 2015 - 2019 she was a juror at the Blagoevgrad District Court. She was a Junior Expert, Directorate of APFSO, at the Executive Agency "Bulgarian Accreditation Service", Legal Counsel at the company "Bravo Build" Ltd.

II. General Description of the Presented Dissertation

This dissertation consists of 240 non-standard pages, including an introduction, three chapters, a conclusion, one appendix, and a bibliography. In reality, the length of the submitted dissertation is larger. The literature used includes 256 sources. 412 footnotes are given. Structurally, the dissertation is relatively balanced with a justified predominance of Chapter Three in the amount of 72 pages and devoted to the mechanisms for the protection of whistleblowers.

The subject of the dissertation is particularly relevant in the light of the Commission's proposal for an Anti-Corruption Directive, and is related to the mechanisms of the Recovery and Sustainability Plan for Bulgaria. Conceptually, the subject matter is strictly beyond criminal law and is more related to EU law as well as administrative law and procedure and other legal matters.

In the introduction (6 p.) the doctoral candidate justifies the relevance of the problem, outlines the object, subject, main goal and objectives of the dissertation, as well as the methodology used. The research tasks as well as the main research thesis are clearly formulated.

Chapter One (52 pp.) provides an overview of the international and national legal framework for the protection of whistleblowers. It is logically well structured, starting with the general regulation in universal international law, moving through EU law and ending with national law. In § 1, an overview is given of the existing definitions of the phenomenon of "corruption" put forward by various authors. The first act is of the soft law type - the Code of Conduct for Law Enforcement Officials adopted in 1979 by the UN General Assembly. The author finds the first international legal definition of corruption in the UN Convention against Transnational Organized Crime, a similar one in the Council of Europe's Civil Convention on Corruption, but notes the absence of any mention and protection of so-called "whistleblowers". At the regional level, the first multilateral regional instrument dealing with curbing corruption was the Inter-American Convention against Corruption, adopted by the Organization of American States on 29 March 1996 in Caracas, in force since March 1997, followed by the Criminal Convention on Corruption and the Civil Convention on Corruption, adopted by the Council of Europe in 1999. The historical chronological approach adopted is somewhat confusing for the reader as to the development of regulations at the universal and regional levels. The UN Convention against Corruption, adopted in 2003 and in force since 2005, contains an explicit provision on the protection of whistleblowers (Article 33). The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (adopted 1 July 2003, in force 5 August 2006) and the Arab Anti-Corruption Convention are highlighted.

Attention has been paid to soft law acts adopted by the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) in 2007, by the OECD in 2009, by the Council of Europe in 2010, the Recommendation CM/Rec (2014) and Explanatory Memorandum adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to adopt Resolution 2060 (2015) "Improving the protection of whistleblowers". The Anti-Corruption Action Plans being developed by the G20 Anti-Corruption Working Group are noted.

§ 2 is devoted to the legislation in EU law on the protection of whistleblowers. Rositsa Yankova argues, based on research by Transparency International, that until the adoption of Directive (EC) 2019/1937 on the protection of whistleblowers, there was a fragmented picture of EU law on the protection of whistleblowers, and points to the reasons for this (pp. 35-36).

The historical development leading to the adoption of Directive (EC) 2019/1937 is traced. Its main content and the process of transposition in the Member States are presented.

§ 3 analyses the legal regulation of the protection of whistleblowers in Bulgaria. The abolished in 2006 Law on suggestions, signals, complaints and requests of 1980 is presented. The relevant provisions of the APC are critically examined and the impossibility for the whistleblower to remain

anonymous is highlighted. The procedure under the Code of Criminal Procedure is then examined, with protection being afforded only to a whistleblower who is a witness. The specialised whistleblowing and inspection regime for magistrates and the internal rules for the protection of whistleblowers are presented.

The relevant provisions of the Law on Prevention of Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Assets are analyzed, which, according to the author, reiterate those of the repealed Law on Prevention and Disclosure of Conflict of Interest. A reasoned opinion is expressed that the Law on Prevention of Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Assets "...that the legal framework for the prevention of corruption is directed primarily at persons who hold senior public positions, which limits the scope of the law only with respect to these persons" (p. 58) and that it is necessary to extend the scope of the law to lower level public officials.

R. Yankova presents in detail the legislative proposals and the adoption of the Law on the Protection of Whistleblowers and Whistleblowers in 2023.

Chapter Two (66 c.) is devoted to the rights and obligations of whistleblowers. In § 1 thereof, R. Yankova sets out a definition of so-called "whistleblowers". The presented doctrinal definitions are subjected to a well-founded criticism, then the definitions in the international conventions and those of Transparency International are analysed. Based on all of them, the author derives six main characteristics of whistleblowing (p. 68). Three main issues regarding the nature of whistleblowing are formulated: the scope of the violations that are reported; the range of institutions to which reporting is made; and the range of individuals who may benefit from whistleblowing protection.

A review of the legal authorisations on the scope of whistleblowers is made, this personal scope is analysed under Article 4 of Directive (EU) 2019/1937 on the protection of whistleblowers. This provision is analysed in the light of Article 5 of the Whistleblower Protection Act.

The substantive scope of the protection afforded under Directive (EU) 2019/1937 and its extension in the Whistleblower Protection Act is presented. A reasoned conclusion is drawn that "as the legal framework has evolved, there has been an expansion of the personal and substantive scope of whistleblower protection" (p. 79).

§ 2 addresses access to internal whistleblowing channels. It presents the three-tier model adopted by Directive (EU) 2019/1937 - internal, external channel and public disclosure. Several possible approaches to establishing internal whistleblowing channels in organisations are systematised (pp. 85-87). The whistleblowing procedure under Article 15 of the Whistleblower Protection or Public Disclosure Act is analysed. It is concluded that anonymous whistleblowing is not considered under Bulgarian law. This approach has provoked the author to put forward the discussion whether the possibility to accept anonymous whistleblowing should be regulated. A very interesting and useful overview is made of the countries that allow anonymous whistleblowing and the modalities that have been established in some of them (e.g. France - pp. 89-90). The arguments for not allowing anonymous reporting in Bulgaria are presented.

§ 3 addresses the possibility of using external whistleblowing channels. It examines the variety of national authorisations concerning the bodies to which corruption can be reported: centralised and decentralised external channels (pp. 97-103). The structure that carries out the functions of an external whistleblowing channel, the External Whistleblowing Channel Directorate at the Commission for the Protection of Personal Data, is presented in detail, as well as the follow-up actions to be taken by this body. It is reasonably concluded that "EU Member States have the discretionary power to independently designate the specific body(ies) to perform this function, to describe its structure and dedicated system of operation, and to describe the specific follow-up actions that the organisation may take following a report of corruption" (p. 112). A trend in the EU towards centralisation of whistleblowing channels is highlighted.

§ 4 concerns the public disclosure of information about corruption. The arguments are set out why it is necessary to have such a channel in the light of the functions that the media have, including that of a "watchdog of society". The two situations in which the whistleblower enjoys protection under Directive (EU) 2019/1937 and Bulgarian law are discussed. The follow-up actions under Article 17 and Article 25 of the Whistleblower Protection Act are presented. The term "public interest" is analysed extensively both from a doctrinal point of view and in the case law of the ECtHR. The term "emergency situation", for which there is no universally valid definition in Bulgarian law, is subjected to the same scrutiny.

The next hypothesis considered is the possibility for persons to report corruption when there is a risk of retaliation or there is a likelihood that the violation will not be effectively investigated due to the risk of concealment or destruction of evidence, suspicion of collusion between the competent authority and the perpetrator of the violation, or complicity of the authority in the violation, as well as other specific circumstances of the case. Here again, a reasonable inference is drawn that anonymity is possible when reporting corruption through public disclosure (p. 128).

Chapter Three (72 pages) presents the mechanisms for the protection of whistleblowers. § 1 is devoted to the protection of identity and/or anonymity when whistleblowing, a fundamental principle in international instruments and national legislation. Arguments for and against anonymous whistleblowing are outlined. Confidentiality as a preliminary measure to protect the identity of the whistleblower is discussed. The protection of identity under Directive (EU) 2019/1937 and in Article 31(2) of the Whistleblower or Whistleblower Protection Act is analysed. Again, it is reasonably concluded "that the establishment of more effective identity protection mechanisms in relation to whistleblowing directly correlates with an increase in the number of corruption reports" (p. 148).

§ 2 deals with the protection against unlawful conduct and interference. Fear of legal and financial consequences due to failure to protect whistleblowers is the main reason for not reporting. The study points to higher figures for Bulgaria in 2022 compared to other EU Member States. R. Yankova analyses doctrinal definitions of "retaliation" and presents the definition under Article 5(11) of Directive (EC) 2019/1937, which has been almost fully adopted in Bulgarian legislation. It is fairly pointed out that these retaliatory acts can take various forms and their exhaustive enumeration in the legislation is not possible. A conditional reference to them in Bulgarian law is provided. Examples are also given of tendentious treatment and dismissal after having dared to

report an irregularity - two ECtHR decisions, *Kovesi v Romania* and *Todorova v Bulgaria*. The obligation for organisations to implement strategies to prevent misconduct against whistleblowers is presented, as well as the obligation to take corrective measures, the main aim of which is to stop retaliation.

§ 3 addresses support for whistleblowers. Two groups of measures are identified: mandatory for Member States to implement (the most important of which is the mandatory provision of comprehensive, independent, free and accessible information and advice to whistleblowers) and optional. Particular practical contributions are the author's proposals to improve the CPD website, as well as the implementation of the obligation to provide legal aid to whistleblowers, for amendments to the Mediation Act.

It is reasonably concluded that at the time the study was completed there was no clarity as to how these obligations would be implemented. Among the optional measures considered are: financial assistance and support measures and psychological support measures for whistleblowers in the context of judicial proceedings, which are not regulated in Bulgarian legislation. In this part of the thesis the author argues for legal regulation of psychological support and counselling. A distinction is made between 'financial support' and 'financial reward' to whistleblowers and the practice of the USA, the Republic of Korea and the UK with regard to the provision of financial rewards is presented.

§ 4 presents the right to a judicial remedy and penalties for violators of whistleblower protections. In addition to the general protections set out in the Charter of Fundamental Rights and the ECHR, here R. Yankova discusses three cases regulated by Directive (EC) 2019/1937. A very useful comparative legal study of administrative and criminal sanctions for breach of whistleblower protection provisions of national law is made, and our national framework is presented.

The Conclusion summarises the conclusions and inferences drawn by the author in the submission and contains a very important catalogue of concrete proposals *de lege ferenda*.

III. Evaluation of the Scientific and Practical Results and Contributions in the Dissertation

The first undoubted merit of the dissertation is the choice of the topic: the criminal law protection of whistleblowers. It has not been the subject of a comprehensive and in-depth study in the Bulgarian specialized literature. I am not aware of, and the author has not presented, evidence of such in foreign legal doctrine.

The main theoretical contribution is the clarification of the so-called "whistleblowers". The functioning of the three-tier whistleblowing system has been thoroughly investigated. The comprehensive analysis of the transposition of Directive (EC) 2019/1937 into Bulgarian law.

The work contains mainly scientific and practical contributions, among which I would highlight the following:

- The analysed case law and in particular the decisions of the ECtHR on the remedy of retaliation in employment relations (p. 160 -161).

- The suggestion that the Commission for the protection of the personal data should create an additional section on its website highlighting the support measures available to whistleblowers by identifying the specific institutions they can turn to for support (p. 167).
- Any suggestions for improving the CPPD website - (pp. 167-168).
- The proposal to regulate psychological support and counselling for whistleblowers.
- The de lege ferenda proposals for changes to the Legal Aid Act - to include whistleblowers in the provision of a document from the Commission for the Protection of Personal Data identifying them as a whistleblower against whom retaliatory action has been taken and the possibility of partial legal aid funding (p. 172);
- Proposed amendments to the Mediation Act concerning assistance in relation to the out-of-court resolution of cross-border disputes
- Considerations regarding the reversal of the burden of proof in cases of litigation or administrative process to the person/organisation undertaking the harmful action (pp. 188- 189)
- The proposal to explicitly introduce the right to compensation for the whistleblower
- The comparative legal study of administrative and criminal sanctions for breaches of whistleblower protection provisions of national law
- The many reasoned conclusions I have set out above in my opinion.

I consider that both the content and the layout of the dissertation of doctoral student Rositsa Yankova fully meet the requirements for the award of the degree of Doctor of Education and Science in Criminal Law, as specified in the Law on the Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria. The main goal set by the doctoral candidate has been achieved. I believe that the thesis will be particularly useful for all "whistleblowers", the bodies charged with the protection of whistleblowers, as well as for the public and private sectors. The dissertation testifies to the author's in-depth knowledge of the issues

The good impression of R. Yankova's work is evidenced by the three publications on the topic of the dissertation.

IV. Critical comments and recommendations

I have some terminological notes. § Paragraph 2 of Chapter One is entitled 'European legislation on the protection of whistleblowers'. It would have been more accurate to have said 'EU legislation on the protection of whistleblowers', because 'European legislation' is usually used to refer to legislation in EU law and under the auspices of the Council of Europe'.

Despite the fine language in which the thesis is written, I personally do not accept the use of "legal framework" instead of "regulation"

I hasten to stress that the above criticisms are not essential and do not affect the quality of the thesis research.

V. Conclusion

The dissertation meets the requirements of Art. 3 of the Academic Staff Development Act in the Republic of Bulgaria, Article 27 of the Regulations for its implementation and the Internal Rules for the Development of the Academic Staff of the South-West University "N. Rilski", therefore I give a POSITIVE EVALUATION and I propose the Scientific Jury to give to Rositsa Yankova the educational and scientific degree "Doctor" in the scientific specialty of Criminal Law.

27.04.2025

Reviewer:

Prof. Dr. Irena Ilieva