

**ПОДАВАНЕТО НА СИГНАЛИ ЗА
НЕРЕДНОСТИ И КОРУПЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНА РАМКА

**WHISTLEBLOWING И ПОДАВАНЕТО НА
СИГНАЛИ – ПРИЛИКИ И РАЗЛИКИ**

СОФИЯ
БЪЛГАРИЯ
2021

Настоящият анализ е изготвен с любезното съдействие на посолството на Кралство Нидерландия в България и с финансовата подкрепа на Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия в рамките на проект „Поставяне на основите на защитата на подаващите сигнали“.

Изразените мнения и становища са на авторите на анализа и не отразяват вижданията на подкрепящите организации и институции.

Автори

Биляна Гяурова-Вегертседер

Цветомир Тодоров

Български институт за правни инициативи

България, София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет. 2

www.bili-bg.org

Увод.....	4
I. Общ преглед на релевантните нормативни актове.....	7
1. Административнопроцесуален кодекс.....	8
2. Наказателнопроцесуален кодекс	9
3. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество	10
4. Закон за съдебната власт	14
II. Директива (ЕС) 2019/1937. Основна идея и транспониране.....	16
1. Обхват	18
2. Анонимност и условия на защита	21
3. Вътрешно подаване на сигнал	24
3. Външно подаване на сигнал.....	27
4. Публично оповестяване.....	29
4. Мрежа на институциите на ЕС, отговарящи за почтеността и защита на подаващите сигнали30	
III. Насоки за размисъл при работата за транспониране на директивата.....	32
1. По отношение на анонимните сигнали	32
2. По отношение на защитата и видовете подкрепа.....	33
3. По отношение на самостоятелен орган за защита на лица подаващи сигнали	33
4. По отношение на каналите за подаване на сигнали.....	34
5. По отношение на уредба за защита на подаващите сигнали в частния сектор	35
6. По отношение на изготвянето на стандарти при подаването на сигнал	35
7. По отношение на участие в мрежата	36
8. По отношение на взаимодействие с гражданския сектор и медиите	36
9. По отношение на отговорността на лицата подаващи сигнали.	35
10. По отношение на разширяване на кръга от лица ползващи защита.....	36

УВОД

Уредбата в българското законодателство на възможностите за подаване на сигнали срещу нередности, злоупотреби и конфликт на интереси или просто корупция, са нехомогенно и аморфно организирани. Налице са разпоредби в множество нормативни актове, с различна сила, много от които имат специфично отраслово действие. Практически гражданите могат да изпращат сигнали към всяка публична институция – регулаторни и контролни органи, органи на местно самоуправление, омбудсман, специализирани агенции като ДАНС и КПКОНПИ, инспекторати към различните министерства и Министерски съвет и т.н.¹ Отделен въпрос обаче, е доколко разпокъсаното законодателство не е залог за неефективността на процедурите за проверка и действие въз основа на тези сигнали, както и за защитата на подалото сигнал лице, в случай, че се нуждае от такава.

Настоящото изследване няма за цел да направи детайлен преглед и анализ на всички законови възможности за подаване на сигнали за нередности от гражданите. То е провокирано от необходимостта за предприемането на навременни законодателни изменения в българското право, с оглед въвеждането на **Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза**.² В този контекст анализът се концентрира върху преглед на основните положения в директивата и сравнение между тях и вече съществуващите рамкови процедури за подаване на сигнали в България. По този начин той се стреми да улесни бъдещият диалог относно възможните стратегии на Република България за транспониране на новите европейски норми в подаването на сигнали и защита на лицата, които правят това (т. нар. whistleblowing и whistleblowers).

¹ По въпроса виж още на http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2018-06-14_public.pdf

² Пълното наименование на нормативния акт е **ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1937 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза**, като по нататък в текста преимуществено ще бъде използвано само нейната кратка номенклатура, а именно **Директива 2019/1937**

Съгласно чл. 1 от Директива, нейната цел е да „подобри прилагането на правото и политиките на Европейския съюз в конкретни области, като се определят минималните стандарти, с които се осигурява високо ниво на защита на лицата, които подават сигнали за нарушение на правото на Съюза.“ За правилно определяне на границите на бъдещите законодателни промени, две са ключовите понятия, които следва да бъдат изследвани, по отношение на сега действащото право в България, а именно какво към момента у нас се разбира под „лица, които подават сигнали“ и съществуват ли и какви са „минималните стандарти за тяхната защита“.

В английския език понятието, което се използва за **лица, които подават сигнали за нередности** е **whistleblowers**. В българския език буквалният превод на понятието **whistleblowers**, съответно **whistleblowing**, представлява известно предизвикателство, което надхвърля чисто лингвистичните предели. Точен директен превод, различен от обяснителния, на понятието **whistleblowing** не е възможен. Разбира се, възможна е употребата на думата **донос**. Както е добре известно, обаче, точно този термин е сериозно натоварен с крайно негативно възприемане в българското общество, заради реминисценциите, които поражда с годините на социализма и широката мрежа на тогавашните тайни служби, захранващи се със „сигнали“ (доноси) от стотици хиляди щатни и нещатни сътрудници. Нещо повече, понятието донос, само по себе си също е заемка (или чуждица, според гледната точка) от руски език³. Дори само поради това е неприемливо да се използва този термин официално у нас. Поради тези причини българският законодател е избегнал употребата на термина **донос**. Въпреки това, внушението за паралели между подаването на сигнали и доносничеството, като феномен от близкото минало, бе използвано като аргумент в обществените дискусии предшествващи приемането на **Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ)**, за да се оправдае невъзможността за подаване на анонимни сигнали за корупция сред лицата заемащи висши публични длъжности.

Факт е, че в сега действащото законодателство в България се използва понятието **сигнализиране** или обяснението **подаване на сигнал**. Същият подход за превод е възприет и по отношение на Директива 2019/1937, където **whistleblowers** е преведено като „**лица, сигнализиращи за нередности**“. Трудността пред правилното възприемане на директните паралели между двете понятия обаче остава. Особено трябва да се внимава, да не се направи заключението, че след като към момента в България съществува правна уредба на сигнализирането и по общия ред на административното право, и по специални процедури, уредени в изрични нормативни актове, то в голяма степен инструментите, по отношение на публичните субекти, заложи в Директива 2019/1937 вече съществуват. Последното просто не отговаря на реалността.

ЧАСТ ПЪРВА

ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РЕЛЕВАНТНИТЕ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Конституция на Република България

В България правото на подаване на сигнали до институциите е конституционно установено. Съгласно **чл. 45 от Конституцията на Република България** „гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи.“ В международноправен план то кореспондира с правото на подаване на сигнали, разглеждано като елемент от **правото на свобода на изразяване и информация**, залегнало в **чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз**.

Административнопроцесуален кодекс

В най-широк смисъл подаването на сигнали за нередности в дейността на държавната и общинската администрация е уредено в **Глава осма, Раздел III Административно процесуалния кодекс (АПК)**. Съгласно **чл. 107, ал. 4 АПК** „сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица“. В **чл. 108 АПК** е уредено задължението органите „да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно.“

Съгласно **чл. 109 АПК** не се изисква лицата подаващи сигнали да имат правен интерес от това, като „всеки гражданин или организация, както и омбудсманът, може да подава предложение или сигнал.“ Следва да се има предвид обаче, че правото за подаване на сигнал се ограничава само със сезирането на компетентния административен орган, т. е. на органа, който непосредствено ръководи и контролира органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава

(чл. 119, ал. 1 АПК). Последното може да стане както пряко до висшестоящия орган, така и чрез органа, срещу когото се подава сигнала. Самият подател на сигнала, обаче, няма качеството на страна по административно производство. По тази причина изричната разпоредба на чл. 124, ал. 2 АПК изключва от съдебен контрол решенията, с които органите се произнасят по подаден сигнал.

Така на практика, макар и да са длъжни, да се произнесат с решение по подаден сигнал, съгласно процедурата, описана в Глава осма на АПК, сезираните органи по никакъв начин не са обвързани със самия сигнал. Допълнителен аргумент за това е, че на сигнализиране подлежат както незаконосъобразните действия и бездействия, така и нецелесъобразните такива. На следващо място в редица случаи сезираният орган може да се позове и на конкретен специален закон, за да покаже, че не е принуден да направи проверка на твърдените в сигнала данни. Най-сетне, дори и да започне проверка или работа по подаден сигнал, органът може да действа при условията на оперативна самостоятелност, което означава, че той не е обвързан от конкретното искане посочено в сигнала. Съгласно чл. 110 АПК организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на административните органи, до които се подават.

Друга важна характеристика на института на сигнализирането, уреден в АПК е, че съгласно чл. 111, ал. 4 не се разглеждат анонимни сигнали. В същият член се въвежда и специален, къс давностен срок (две години), в рамките на който може да се сигнализира за нарушенията по реда на АПК, чрез изискването да не се образува производство по сигнали за нередности, извършени преди повече от две години.

Всичко казано по-горе е предпоставка за неефективност поради практическа неизползваемост на института на сигнализиране, уреден в АПК. С особена сила това важи при подаването на сигнали за сериозни нарушения. Невъзможността подателят на сигнала да остане анонимен, се допълва негативно с традиционното недоверие в безпристрастността на институциите у нас. Късата двугодишна давност за сигнализиране за нарушения, в някои случаи също може да се окаже проблемна – социално-политическата

конюнктура е тремава и се променя бавно, за това е нужно повече време, за да се даде увереност в институциите на сигнализиращото лице.

Що се отнася до защитата на сигнализиращите лица, АПК е лаконичен: *„Никой не може да бъде преследван само заради подаването на предложение или сигнал при условията и по реда на тази глава“*(чл. 108, ал. 2). В случай на подаване на сигнали по реда на АПК, отговорност за причинени вреди, по смисъла на **чл. 45 ЗЗД**, може да се търси от сигнализиращия, единствено при доказано виновно противоправно поведение на причинителя на вредата. **В този смисъл за гражданите не съществува задължение да подават само основателни сигнали, защото противното би означавало да се ограничи конституционно гарантираното им право, тъй като предварително, преди съдът или останалите компетентни държавни органи да са се произнесли по тях, гражданите не биха могли да знаят дали жалбата им е основателна или не.**

Разбира се, недопускането на анонимни сигнали, късата давност за сигнализиране и други ограничения в процедурата, описани по-горе имат смисъл за това да не бъдат залети институциите от фалшиви или несъществени сигнали от гражданите, с което да се внесе несигурност в гражданския и административен оборот. От друга страна много от сериозните случаи на нередности засягат лица на висши публични длъжности, за които сигнали могат да бъдат подавани по специалния ред, описан в ЗПКОНПИ, а в някои случаи могат да бъдат оформени и като сигнали до прокуратурата. Въпреки това, при сравняването на плюсовете и минусите на различните процедури за сигнализиране, не бива да се забравя, че не винаги лицата, срещу които се подават сигнали са част от списъка на високопоставените публични длъжности, което пък е условие за започване на процедурата по ЗПКОНПИ. Освен това не всяко нарушение може пряко да бъде приравнено на престъпление нещо повече – такава причинно-следствена връзка изследва прокуратурата в предварителното производство.

Наказателно процесуален кодекс

В пряка връзка, макар и като частен случай, на правото за подаване на сигнал, са разпоредбите в **Наказателно процесуалния кодекс (НПК)** на Република България. В някои

случаи сигналите на гражданите може да съдържат данни за извършено престъпление. При такава хипотеза, съгласно **чл. 205 НПК, ал. 1** „когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са общественно задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган.“ Т. е. в тези случаи лицата, които имат право да сигнализират, **стават задължени** да направят това. За тях остава възможността да изберат дали ще сигнализират органите на досъдебното производство, в частност прокуратурата или разследващите органи, или ще съобщят на друг компетентен орган. Във втория случай, сигнализираните длъжностните лица трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство (**чл. 205, ал. 2**).

Разпоредбата на НПК очевидно предполага, че за гражданите се прилага презумпцията, че са длъжни да познават законодателството на страната, т.е. да знаят кое е престъпление и кое не. На практика не винаги е лесно да се прецени дали едно действие или бездействие на административен органи и длъжностните лица в съответните администрации, изпълнява състава на някое от престъпленията, описани в Наказателния кодекс. Във всеки случай сигналът, или „съобщението“, както го нарича **чл. 208, т.1**, до орган на досъдебното производство, се счита за законен повод за започване на разследване. И в наказателното право, както и в административното, не се приемат анонимни сигнали (съобщения) - **чл. 209, ал. 1** „Съобщението за извършено престъпление трябва да съдържа данни за лицето, от което изхожда. Анонимните съобщения не са законен повод за започване на разследване.“ Хипотезата на **чл. 208, т. 2** НПК, обаче обявява информацията за извършено престъпление, разпространена чрез средствата за масово осведомяване също за законен повод за започване на разследване. Кое то на практика означава, че няма пречка разследване да започне по информация, разкрита чрез неподписана публикация. Подобен дисонанс по отношение на анонимността на подаващия сигнала се наблюдава и в производството, образувано по реда на ЗПКОНПИ, поради което на него ще се спрем отново по-късно.

Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество

В Глава Шеста на ЗПКОНПИ е уреден специалния режим за подаване на сигнали, който в рамките на сега действащото законодателство на България се приближава най-много до понятието за whistleblowing. В глава седма е уредена защитата на подалия сигнала.

Съгласно **чл. 47, ал. 1 ЗПКОНПИ** „*всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси по смисъла на този закон за лице, заемащо висша публична длъжност, може да подаде сигнал*“. Адресат на тези специфични сигнали е **Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ)**, чиято дейност се урежда от същия закон. Характерна черта за този специфичен случай на сигнализиране е това, че по реда на ЗПКОНПИ се разглеждат сигнали само ако съдържат информация за лица, които заемат висша публична длъжност⁴. Лицата, които попадат в категорията заемащи висша публична длъжност са изчерпателно изброени в чл. 6 ЗПКОНПИ. **Законът обаче не допуска КПКОНПИ да разглежда сигнали за конфликт на интереси или за корупция срещу магистрати**, въпреки, че те са част от лицата, заемащи висши публични длъжности, по смисъла на същия закон (чл. 6, ал. 1, т. 7). Чл. 47, ал. 7 ЗПКОНПИ гласи „*Подадени до Комисията сигнали за конфликт на интереси или за корупция по смисъла на този закон срещу съдия, прокурор или следовател, съдържащи данни за действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, се изпращат за проверка от Инспектората към Висшия съдебен съвет в рамките на правомощията му.*“ Това важно изключение в антикорупционния закон може да се разглежда като израз на волята на законодателя да следва конституционния принцип на разделение на властите, залегнал чл. 8 от Конституцията на Република България, който

⁴ Повече за понятията публична длъжност, конфликт на интереси и възможните подходи за регулацията на този отрицателен социален феномен в „*Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс*“, ст. ас. д-р Наталия Киселова, в „*130 години български конституционализъм – проблеми и тенденции*“, Том II. С., 2009

казва, че „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“ Същият принцип, обаче, не е пречка сигналите срещу народните представители, т.е. субстрата на другата от трите независими власти – законодателната, да бъдат разглеждани от КПКОНПИ.

При сигнализирането по правилата на ЗПКОНПИ законодателят прилага общият принцип, възприет и в административния, и в наказателния процес, а именно, че анонимни сигнали (съобщения) не се допускат (чл. 47, ал. 6). В периода на обществено обсъждане на ЗПКОНПИ бяха изказани редица мнения в дискусията „за“ и „против“. Едновременно с това, обаче, чл. 47, ал. 2 на същия закон допуска за сигнали да се приемат и публикации в средствата за масово осведомяване. Те трябва да отговарят на условията на чл. 48, ал. 1, т. 2 – 4 ЗПКОНПИ, но не и на т. 1 от същата алинея. Последното означава, че публикацията трябва да посочва имената и длъжността на лицето, срещу когото се изнася информация, конкретни данни за твърдяно нарушение, позоваване на документи или други източници, за нарушението, без обаче да е задължително статията да бъде изрично подписана от лице, което може да бъде идентифицирано. И тук, както беше посочено по-горе в НПК, се наблюдава същата липса на консистентност на уредбата. Трудно е да се прозре логиката на подобно законодателно решение. По повод на това разминаване в процеса на публичното обсъждане на ЗПКОНПИ през 2017 г. фондация „Български институт за правни инициативи“ публикува становище, което е актуално и към настоящия момент: *„В България няма установена култура за защита на т.нар. разобличители (whistle-blowers). Това много трудно ще стимулира добросъвестни лица да изложат себе си и/или семейството си на риск, оповестявайки такива данни. Законодателят би следвало да остави отворена възможността за избор на начин на подаване на сигнала и да се фокусира върху състоятелността на изложените твърдения. Налице е и друго противоречие, което може да се тълкува като опит за въвеждане на двоен стандарт: предвидено е за сигнал да се приема и публикация в средствата за масово осведомяване, без да се изисква същата да има автор и да е публикувана от медия с известен собственик и следваща журналистическата етика и стандарти. Абсолютно задължително е да се въведат*

*минимални стандарти по отношение на медиите, чиито сигнали Комисията ще приема.*⁵

Безспорен факт е, че често, когато става дума за сигнализиране за нередности, свързани с най-високопоставените представители на държавата, анонимността на сигнализиращия може да е важен мотив за това дали въобще ще сезира съответния орган или не. Отчитайки това, в **чл. 49, ал 1. ЗПКОНПИ** законодателят все пак въвежда изричното задължение за служителите на Комисията, на които е възложено да разглеждат сигнала:

- да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала;
- да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала;
- да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица.

Длъжностните лица носят административно-наказателна отговорност, в случай, че не се съобразят с изискванията за поверителност както по отношение на получените сигнали, така и по отношение на личността на сигнализиращите лица. В подобни случаи те са заплашено от глоба в размер между 5000 и 20 000 лв. (чл. 176 ЗПКОНПИ), освен ако тяхното поведение не е престъпление, при което те носят и наказателна отговорност. Последното уточнение в чл. 176 ЗПКОНПИ кореспондира с ал. 8а на чл. 24 от Наказателно-процесуалния кодекс, която казва, че „... не се образува наказателно производство, а образуваното се прекратява, когато извършеното деяние съставлява административно нарушение, за което е приключило административно наказателно производство.“ Ал. 8а на чл. 24 е въведена с измененията в НПК с ДВ бр. 67 от 2017 г., с които се определя специализацията по отношение на разследването на престъпления, извършени от лица на определени (висши) длъжности и разглеждането на тези дела да се осъществява чрез съществуващи самостоятелни специализирани органи –

⁵ http://www.bili-bg.org/12/737/news_item.html

Специализираната прокуратура и Специализирания наказателен съд (чл. 411а, т. 4) ⁶. От кумулативното тълкуване на чл. 176 ЗПКОНПИ и чл. 24, ал. 8а НПК може да се направи извода, че не са невъзможни случаите, в които крайната преценка за това, дали едно или друго изтичане на информация по преписка свързана със сигнализиране в ЗПКОНПИ, може да бъде оставена единствено на Председателя на Комисията или на нарочно определени от нея длъжностни лица.

Посочените по-горе хипотези представляват основния обем на защитата, с която се ползват лицата, които подават сигнал по реда на ЗПКОНПИ. Към тях могат да бъдат прибавени и възможността за *„... мерки, предотвратяващи действия, чрез които се оказва психически или физически натиск на лицето, което сигнализира“* (чл. 49, ал. 2) и възможността, описана в чл. 50 *„... в особени случаи по искане на председателя на Комисията може да се потърси съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето, подало сигнал.“*

Последният елемент на защитата на подаващия сигнал е правото на иск за обезщетение на имуществени и неимуществени вреди, в случай, че сигнализиращото лице е уволнено или преследвано заради информацията, която то е подало.

Закон за съдебната власт

За пълнота на анализа е необходимо да се отбележи и специалния режим, който съществува по отношение на подаване на сигнали и проверки за магистрати – съдии, прокурори и следователи. С промените в Конституцията на Република България от 2007 г. беше създаден Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), който най-общо проверява

⁶ Виж **РЕШЕНИЕ № 235 на МС от 19.03.2021 г.** за приемане на Анализ на изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2015 - 2020 г.) и за приемане на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027 г.) и Пътна карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027 г.)

дейността на органите на съдебната власт без да засяга магистратската независимост. С последните промени в Конституцията от декември 2015 г. правомощията на ИВСС бяха разширени в посока осъществяването на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи. Инспекторатът осъществява своята дейност както чрез планови и извънредни проверки, така и по подадени сигнали. Инспекторът, който подпомаган от експерти от ИВСС прави проверка по сигнал, се избира на случаен принцип.

В контекста на разширените правомощия на ИВСС и на факта, че анонимни сигнали не се приемат, инспекторатът е разработил **Вътрешни правила за опазване на самоличността на лицата, подали сигнал за извършване на проверка за конфликт на интереси и/или почтеност.**⁷ В чл. 3 от правилата изрично е разписано, че *„Лице, подало сигнал, не може да търпи неблагоприятни последици само на това основание.“* Съгласно чл. 4 и 5 от правилата мерките за опазване на самоличността са ограничени до следното:

- неразкриване на самоличността на лицето;
- неразгласяване на фактите и данните, станали известни във връзка с разглеждането на сигнала;
- опазване на писмените документи от нерегламентиран достъп на трети лица.
- Събраната при разглеждането на сигнала информация е служебна тайна.
- Създава се специализирано деловодство;
- Установява се специален ред за подаване и регистриране на сигналите;
- Създава се специален факс и електронна поща (имейл) за подаване на сигналите;
- Създава се специален входящ и изходящ регистър;
- Определя се кръга от лица, които имат достъп до информацията по сигналите и определяне на конкретните им задължения, свързани с процедурата по завеждането, движението и разглеждането на сигналите;
- Утвърждава се образец на сигнал, в който подателят може допълнително да посочи подходяща възможност за кореспонденция, която опазва самоличността му;

⁷ <http://www.inspectoratvss.bg/bg/page/123>

Уредбата не включва специални механизми за осигуряване на защита на лицата, които подават сигнали срещу ответни дейности с цел отмъщение. Във връзка с предстоящото транспониране на директивата би могло да се помисли и в посока на създаване на такива механизми за защита. Конкретно свързано с работата на ИВСС, той може да помисли да разглежда специфични за съдебната система форми на ответни действия, респ. осигуряването на защита и подкрепящи действия. Насоки в това отношение може да се търсят и в практиката на ЕСПЧ⁸.

⁸ Вж. Решение по делото *Guja v Moldova* [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22003-2266532-2424493%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22003-2266532-2424493%22]})

ЧАСТ ВТОРА

ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1937 ОСНОВНИ ПОЛОЖЕНИЯ И ТРАНСПОНИРАНЕ

Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на съюза е публикувана в Официалния вестник на Европейския съюз, брой L305 от 26.11.2019 г. Крайният срок, до който директивата трябва да бъде транспонирана в законодателствата на държавите членки на съюза, в това число и България, е 17.12.2021 г. Към момента на изготвянето на настоящия анализ⁹ във връзка с хармонизирането на българското законодателство е проведена една среща (на 06.03.2020 г.) на работна група в Министерството на правосъдието, на която е обсъдена организацията на секторния анализ. Дейността на работната група съвпада с първите месеци на извънредното положение, а по-късно ситуация, в България. Поради това без допълнителни срещи на работната група, вземайки предвид отговорите на 14 институции, Министерство на правосъдието изготвя предварителен анализ и таблица на съответствие между Директива (ЕС) 2019/1937 и българското законодателство. Без да бъде изчерпателен, докладът е добра ориентировъчна точка за бъдещи дискусии. Дефицит в него е, че поради ограничения мандат и невъзможността за реални дискусии, той не отчита мнението на редица субекти, които ще бъдат засегнати от хармонизацията на българското законодателство с директивата. В тази редица са представителите на частния сектор, работодателските организации и синдикатите. На второ място, информацията, върху която е построен анализа отчита подаденото като данни и становища от едва 14 институции и ведомства.

На 14 април 2021 г. Министерството на правосъдието пристъпва към формирането на нова междуведомствена експертна работна група за изготвянето на необходимите изменения в законодателството във връзка с Директива (ЕС) 2019/1937. Към настоящият момент тя все още не е официално конституирана и не е започнала работа. С оглед на политическата ситуация в България към момента малко вероятно изглежда

⁹ Май 2021 г.

транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 да стане приоритетна тема за българските законодатели до крайният срок за това, а именно до 17.12.2021 г. Дори подобно предположение да бъде оборено от бъдещите български законодатели, следва да се има предвид, че те непременно ще се сблъскат със значителна по обем работа, тъй като директивата налага промяна и преосмисляне на редица законодателни актове. Поради изброените причини забавянето на хармонизирането на българското законодателство с Директива (ЕС) 2019/1937 изглежда съвсем реална хипотеза.

Следва да се има предвид обаче, че макар всяка директива да обвързва по отношение на резултата държава членка, едва след нейното транспониране (аргумент от **чл. 288 от Договора за функциониране на ЕС**), в своята практика Съдът на ЕС приема, че директива, която не е транспонирана също може да произведе директно някои ефекти в следните случаи:

- транспонирането в националното законодателство не е извършено или е направено неправилно;
- разпоредбите на директивата са безусловни и достатъчно ясни и точни;

Обхват

Директива (ЕС) 2019/1937 **установява общи минимални стандарти за защита на лицата, които подават сигнали за нарушения в правото на ЕС в следните сектори, изброени в чл. 2, параграф 1:**

- обществени поръчки;
- финансови услуги, продукти и пазари и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- безопасност на продуктите и съответствие;
- безопасност на транспорта;
- опазване на околната среда;
- радиационна защита и ядрена безопасност;

- безопасност на храните и фуражите, здраве на животните и хуманно отношение към тях
- обществено здраве;
- защита на потребителите;
- защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи;
- нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза;
- нарушения, свързани с вътрешния пазар, включително на правилата на Съюза за конкуренцията и държавната помощ и на правилата за корпоративното данъчно облагане;

Чл. 3 на директивата изрично посочва и кои области следва да не се възприемат като част от нейния материален обхват:

- отговорността на държавите членки да гарантират националната си сигурност, като не се прилага по отношение на доклади за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, включващи аспекти, свързани с отбраната или сигурността;
- защитата на класифицирана информация;
- защитата на привилегиата на правната и медицинската професия;
- поверителността на съдебните разисквания;
- правилата за наказателното производство;

Следните дейности са изключени от обхвата на директивата, защото са свързани със защитата на фундаментални правни принципи, върху които функционира държавността на държавите членки, Съюза, както и основни права на граждани, които са с приоритет пред защитата на финансовите и икономически интереси на европейското общество. Едновременно с това, **чл. 2, параграф 2** дава право на държавите членки да разширят по свое усмотрение защитата съгласно националното си законодателство към области или действия, които не са обхванати от нея. Последното е добър законодателен подход, в конкретния случай, тъй като хармонизацията на правото на различни субекти, каквато има

за цел вторичното европейско законодателство, част от което е и директивата, не бива да свива пределите на националните институти, в случай, че уредбата им съдържа нещо повече от минималните изисквания в нея.

В случаите, в които въпроси, част от материалният обхват на директивата са императивно уредени в секторни актове на Съюза, то приложими са въпросните секторни нормативни правила.

Персоналният обхват на директивата е интересен, погледнат през призмата на сега действащото законодателство в България. Процедурите и защитата, които тя въвежда следва да „ ... се прилага спрямо сигнализиращите лица, които работят **в частния или публичния сектор** и са получили информация за нарушения в работен контекст.“ (чл. 4, параграф 1). Така директивата въвежда изискването сигнализиращите лица да са вътрешни за системата, за която ще изнасят сигнали. **В разгледаните по-горе в текста общи процедури за сигнализиране по АПК и ЗПКОНПИ такова разграничение между вътрешни за системата лица, подаващи сигнали, и външни такива – не се прави.**

В този смисъл „сигнализиращи лица“ по смисъла на директивата могат да са само **физически лица** (чл. 5, параграф 7, аргумент от чл. 4, параграф 1). С цел внасяне на допълнителна яснота, кои лица следва да се приемат за „вътрешни“, те са изрично посочени (чл. 4):

- работници;
- работници с прекратено трудово правоотношение, в случаите, в които подават сигнал за нарушения, станали им известни в неговите рамки, преди да бъде прекратено;
- работници, чиито трудови правоотношения предстои да започнат, в случай, че информацията, за която сигнализиран е получена по време на подбора или в други преддоговорни отношения.;
- държавни служители;
- самостоятелно заети лица;

- акционери и лицата, принадлежащи към административния, управителния или надзорния орган на предприятия, включително неизпълнителните членове, както и доброволците и платените или неплатените стажанти;
- лица, работещи под надзора и ръководството на изпълнители, подизпълнители и доставчици;

По отношение на мерките за защита, предвидени в директивата, освен върху изброените категории лица, тя може да се разпростре и върху:

- трети лица, свързани със сигнализиращи лица, и които могат да бъдат подложени на репресивни действия, с цел отмъщение (колеги, роднини, помощници);
- правни субекти (юридически лица), притежание на сигнализиращите лица, такива за които те работят или са свързани по друг начин, в работен контекст;

Анонимност и условия за защита

По отношение на това дали могат да се приемат анонимни сигнали директивата не се произнася императивно: *„Без да се засягат съществуващите задължения за осигуряване на възможност за анонимно сигнализиране по силата на правото на Съюза, настоящата директива не засяга правомощието на държавите членки да решават дали правните субекти в частния или публичния сектор и компетентните органи са длъжни да приемат анонимно подадени сигнали за нарушения и да предприемат последващи действия във връзка с тях“ (чл. 6, параграф 2).* На практика Директива (ЕС) 2019/1937 не може да бъде причина възприетият към момента принцип в българското законодателство, а именно да не се приемат и разглеждат анонимни сигнали, да бъде променен. Отделен въпрос е дали този подход е най-целесъобразният за страна като България. Неминуемите законодателни промени, които ще предшестват въвеждането на директивата у нас, са добър повод дебатът „за“ и „против“ анонимните сигнали да бъде проведен още веднъж на професионално ниво, като се вземат предвид нуждите, които налага борбата с корупцията.

Изследване, проведено от фондация „Български институт за правни инициативи“ през 2018 г.¹⁰ показва, че българските граждани не са особено активни при подаването на сигнали за корупция. Основната причина за това е липсата на доверие в институциите, което води до негативна нагласа при волята им да се борят с това негативно социално явление. Изследването, проведено чрез инструментите на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), търси отговор на въпроса колко сигнала за корупция са подадени за една календарна година в 19 държавни органи, които към онзи момент имат водеща роля по антикорупционните политики в България. За изследваната 2016 г. общият брой на получените сигнали е 265, като в 6 от органите, не са постъпвали никакви сигнали, а един (НАП) – отказва да предостави информация.

Директивата не задължава държавите членки да създадат условия за приемането на анонимни сигнали. Тя обаче въвежда поверителност при боравенето със сигнали от лицата, които ще бъдат упълномощени за това. *„Държавите членки гарантират, че самоличността на сигнализиращото лице не се разкрива на никого освен на служителите, упълномощени да получават или да предприемат последващи действия по сигнала без изричното съгласие на това лице. Това се прилага и за всяка друга информация, от която може пряко или непряко да се узнае самоличността на сигнализиращото лице.“*(чл. 16, параграф 1) . Това е основен елемент в защитата на сигнализиращите лица. Към момента в българското законодателство този принцип за поверителност също е най-важната характеристика на защитата на лицата, които подават сигнал, уредена в **чл. 49 ЗПКОНПИ**.

Допълнителният елемент от изричната защита, която въвежда Директива (ЕС) 2019/1937 е забраната, която държавите членки трябва да въведат за всяка форма на ответни действия с цел отмъщение срещу лицата, които подават сигнали. Това включва както активните действия срещу тях, така и заплахите за такива. Формите на такъв тип ответни действия са изрично изброени в чл. 19 на директивата:

- временно отстраняване, освобождаване, уволняване или еквивалентни мерки;

¹⁰ http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2018-06-14_public.pdf

- понижаване в длъжност или забавяне на повишение;
- прехвърляне на задължения, промяна на местоположението на работното място, намаляване на възнаграждението, промяна на работните часове;
- отказ на обучение;
- отрицателна оценка на работата или в препоръка за работа;
- налагане или прилагане на дисциплинарна мярка, порицание или друг вид наказание, включително финансова санкция;
- принуда, сплашване, тормоз или отхвърляне;
- дискриминация, неравностойно или несправедливо третиране;
- отнемане на възможност за преминаване от временен трудов договор на постоянен трудов договор, когато работникът е имал оправдани правни очаквания да му бъде предложена постоянна работа;
- неподновяване или предсрочно прекратяване на временен трудов договор;
- вреди, включително за репутацията на лицето, по-специално в социалните мрежи, или финансови загуби, включително загуба на бизнес и загуба на доход;
- включване в черен списък на базата на официално или неофициално споразумение в сектора или в отрасъла като цяло, което може да доведе до това в бъдеще лицето да не намери работа в този сектор или отрасъл
- предсрочно прекратяване или разваляне на договор за стоки или услуги;
- прекратяване на лиценз или разрешение;
- психиатрични или медицински направления.

В българското право на тези изисквания на директивата отговаря изискването на **чл. 108, ал. 2 от АПК**, който гласи: *„Никой не може да бъде преследван само заради подаването на предложение или сигнал при условията и по реда на тази глава (т.е. гл. Осма Предложения и сигнали)“*. Нормативна забрана за преследване с цел отмъщение има и в Кодекса на труда и Закона за защита от дискриминация. В КТ, обаче не съществува изрична забрана за дискриминация, неравностойно или несправедливо третиране, както и отказ от обучение поради подаването на сигнал за нарушение по смисъла на Директивата.

Успоредно с мерките за защита, директивата въвежда и такива за подкрепа на сигнализиращите лица, които съгласно чл. 20 са:

- изчерпателна и независима информация и съвети, които са лесно достъпни до обществеността и са безплатни, относно наличните процедури и правни средства за защита срещу ответни действия;
- ефективна помощ от компетентните органи;
- правна помощ в наказателни и в трансгранични граждански производства;
- мерки за финансова помощ и подкрепа, включително психологическа подкрепа, за сигнализиращите лица в рамките на съдебно производство (опционално за държавите членки);

Член 21 и 22 на Директивата предвиждат изключително важните мерки за подкрепа на сигнализиращите лица и мерки за защита срещу ответни действия с цел отмъщение. Към момента българското законодателство няма подобна стройна система от мерки, които са важен елемент от нейната ефективност. Текстовете, които забраняват преследването на подателите на сигнали за корупция и конфликт на интереси, съществуваша в един от вариантите за ЗПКОНПИ. В хода на законодателната процедура обаче, тези нормативни защити бяха премахнати от окончателния вариант на закона.

За да ползват мерките за защита и подкрепа по Директива (ЕС) 2019/1937 сигнализиращите лица трябва да отговарят кумулативно на две важни условия. На първо място те трябва да „ ... са имали основателни причини да смятат, че подадената информация за нарушения е била вярна към момента на подаването ѝ и тази информация попада в обхвата на настоящата директива“ (чл. 6, параграф 1, т. а). На следващо място сигнализиращите лица следва „ ... да са подали сигнал или да са оповестили информацията за нарушение, с която разполагат публично“¹¹ (чл. 6, параграф 1, т. б).

¹¹ Съгласно чл. 5, т. 2 „информация за нарушения“ означава информация, включително основателни подозрения, за действителни или потенциални нарушения, които са извършени или е много вероятно да бъдат извършени в организацията, в която работи или е работило сигнализиращото лице, или в друга

Съгласно директивата, държавите членки са задължени да имат три типа процедури за подаване на сигнали:

- вътрешни канали за подаване на сигнал
- външно подаване на сигнал
- публично оповестяване

Вътрешно подаване на сигнал

„Вътрешно подаване на сигнал“ означава устно или писмено съобщаване на информация за нарушения в рамките на даден правен субект в частния или публичния сектор (чл. 5, параграф 4). Съгласно директивата този тип канали за подаване на сигнали имат приоритет пред външния и държавите членки следва да създадат такива процедури, с които да насърчават вътрешното сигнализиране. Естествено, преценката за това дали ще използва вътрешен канал за подаване на информация за нередност се прави от сигнализиращото лице и то най-вече с оглед ефективността на процедурата и неговата бъдеща безопасност.

Задължението за създаване на вътрешни канали за подаване на сигнали важи както за субектите в публичния сектор, така и в частния сектор.

По отношение на публичния сектор в България възможността за подаване на сигнали по вътрешни канали към момента няма цялостна уредба. В зависимост от качеството на лицето, което подава сигнал, дали е част от определена институция или не – като такива формално могат да бъдат възприети инспекторатите към министерствата, създадени съгласно чл. 46 на **Закона за администрацията**. В тези случаи процедурите за вътрешно подаване на сигнали следват правилата, въз основа на които функционират съответните инспекторати. Вътрешни сигнали могат да бъдат подавани и до Главния инспекторат в администрацията на Министерския съвет. По същата логика за вътрешни канали за подаване на сигнали могат да се считат и общинските инспекторати. В изброени

организация, с която то е или е било в контакт по време на работата си, както и за опити за прикриване на нарушения;

случаи обаче, нито качеството на подаващия сигнала е условие за това дали той ще бъде разгледан по определен ред (т.е. вътрешен), нито неговата защита е детайлно уредена.

Изискването за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали важи както за всички субекти в публичния сектор, така и за тези в частния. За огромната част от последните, това ще бъде абсолютна законодателна новост. Към момента изискване за вътрешни процедури за сигнализиране съществува по-скоро като изключение в българския правен мир и засяга следните икономическите субекти, които извършват дейност в сектора на финансите и регулацията на пазарите:

- банките (чл. 74 от Закона за кредитните институции)
- лицата, които осъществяват дейност в областта на финансовите услуги (чл. 9, ал. 2 от Закона за пазарните злоупотреби с финансови инструменти)
- инвестиционните посредници (чл. 65, ал. 1, т. 15 от Закона за пазарите на финансови инструменти (ЗПФИ))
- пазарните оператори (168, ал. 1, т. 7 ЗПФИ)
- операторите на механизъм за публикуване
- доставчиците на услуги за докладване (чл. 219, ал. 6 ЗПФИ)
- доставчици на консолидирани данни (чл. 223, ал. 5 ЗПФИ)
- Оператори на механизъм за докладване (чл. 226, ал. 4 ЗПФИ)
- Инвестиционни дружества (чл. 10а Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране (ЗДКИСДПКИ))
- депозитарите на колективни инвестиционни схеми (чл. 37 от ЗДКИСДПКИ)
- управляващите дружества (чл. 104, ал. 1, т. 6 от ЗДКИСДПКИ)

Друг пример в сега съществуващото законодателство в България за вътрешни канали за сигнализиране, но с много тясно приложно поле, в сравнение с идеята, заложена в Директива (ЕС) 2019/1937 е задължението на лицата по **чл. 4 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП)** да приемат вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма. Съгласно **чл. 101, ал. 1, във връзка с чл.**

101, ал. 2, т. 16 ЗМИП те трябва да „ ... приемат вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма.“

Директива (ЕС) 2019/1937 допуска изключение, т. е. възможността да не създават вътрешни канали за сигнализиране, за два типа субекти:

- за предприятия под 50 работници (аргумент от чл. 8, параграф 3);
- за общини с по-малко от 10 000 жители;

Обяснението и в двата случая е ограничения административен ресурс както на малките предприятия, така и на малките общини.

Външно подаване на сигнал

„Външно подаване на сигнал“ означава устно или писмено съобщаване на информация за нарушения на компетентните органи“ (чл. 5, параграф 5). Съгласно чл. 11, държавите членки са длъжни да определят органи, които да имат следните компетенции:

- да създадат независими и автономни канали за външно подаване на сигнали;
- да приемат и разглеждат информация за нарушения;
- да потвърждават получаването на сигнала при всички случаи в седемдневен срок от подаването му (освен ако това не излага на риск сигнализиращото лице)
- да предприемат надлежни действия по сигнала;
- предоставят обратна връзка на сигнализиращото лице в разумен срок (до 3 месеца, а по изключение до 6);
- да съобщават на сигнализиращото лице окончателните резултати от сигнала;
- да предадат съдържащата се в сигнала информация по целесъобразност на компетентните институции, органи, служби или агенции на Съюза с цел последващо разследване, когато това е предвидено в правото на ЕС или националното право.

Директива (ЕС) 2019/1937 извежда пред скоби необходимостта каналите за външно подаване на сигнали да бъдат независими и автономни. Аргумент за това е чл. 12, параграф 1, който посочва кумулативните условия, на които външните канали трябва да отговарят:

- проектирани са, създадени са и се експлоатират по начин, който гарантира пълнотата, целостта и поверителността на информацията;
- възпрепятства достъпът до тях на неупълномощени членове на персонала на компетентния орган;
- дават възможност за трайно и поверително съхранение на информацията, така че да могат да се провеждат по-нататъшни разследвания.

Директивата не определя как трябва да са организирани институциите, които могат да действат като външни канали за подаване на сигнали, а само рамкира условията, които те трябва да покриват. Може да се изведе, че един от възможните подходи е да се възприеме идеята за **централизиран орган**, който да действа като генерален канал за външно подаване на сигнали. В този ред на мисли най-близко до този подход в момента се явява Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, макар че нейната компетентност е със строго регламентиран обхват, който е по-тесен от обхвата на директивата.

Друг възможен подход за нормативно уреждане на каналите за външно подаване на сигнали е децентрализирания (отраслов) такъв. Със значително по-малки законодателни промени изрично с функциите, които изисква Директива (ЕС) 2019/1937, могат да бъдат натоварени съществуващите отраслови канали, т.е. регулаторни и контролни органи, които покрай другите си правомощия могат да приемат и сигнали от гражданите. Споменатите по-горе инспекторати, освен като канали за вътрешно подаване на сигнали, могат да имат ролята и на външни такива, в случаите, когато сигнализиращото лице няма служебни или трудови правоотношения с тях. Друг пример за институции, които могат да изпълняват тази роля са регулаторните комисии – Комисията за енергийно и водно регулиране, Комисията за финансов надзор, Комисията за регулиране на съобщенията, управляващите органи на

програмите, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, и др.

Като съществуващи външни канали за подаване на сигнали по определени въпроси могат да се приемат Националният омбудсман, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Българската народна банка, Държавна агенция по национална сигурност.

Възприемането на децентрализираният подход за канали за външно подаване на сигнали има предимството да изисква много по-малко законодателни усилия за реципирането му. На второ място той ще се нуждае и много по-малко допълнителен ресурс, сравнено със създаването на изцяло нов орган със съответна администрация, ако се приеме централизирания вариант. При децентрализирания подход, обаче остава проблемен въпроса за ефективността на защитата на сигнализиращите и най-вече за запазване на конфиденциалността, което изглежда много по-лесно за контролиране при единен орган за събиране на сигнали за нередности от гражданите.

Публично оповестяване

Съгласно чл. 5, параграф 6 от Директива (ЕС) 2019/1937 под „публично оповестяване“ се разбира публичното предоставяне на информация за нарушения. Лицата, които правят публично оповестяване имат право на защита, каквато имат и другите сигнализиращи лица. За целта те обаче трябва да отговарят на следните изисквания (чл. 15):

- да са предприели вътрешно и външно сигнализиране (в определени случаи е достатъчно само външно), без обаче съответното подразделение на субекта или компетентната институция да са предприели съответни действия в срок;
- имат разумни основания да смятат, че нарушението, което обявяват публично може да представлява опасност за обществен интерес;
- не са подали сигнал чрез външен канал, защото съществува риск от ответни действия с цел отмъщение или е малко вероятно нарушението да бъде ефективно разгледано.

В сега действащото българско законодателство няма пряк аналог на института на публичното оповестяване. Най-близко до тази възможност за сигнализиране се доближават изслушванията на граждани по техни сигнали, проведени от *Временната комисия по проверка за установяване на злоупотреби и нарушения при разходването на средства от Министерски съвет, министерствата, държавните органи, държавни предприятия и дружества с повече от 50 на сто държавно участие през последните 10 години*¹², работила в рамките на 45-то Народно събрание. Без да има изрично законово основание, заседанията на комисията и най-вече разкритията направени от сигнализиращият бизнесмен Илчовски, показаха нагледно какъв може да бъде обществения отзвук от подобен инструмент за сигнализиране за нередности. В посочения пример обаче, поради липсата на законова процедура сигнализиращият (в случая Илчовски), не може да се ползва с каквато и да било адекватна защита. Именно същият аргумент – т.е. липсата на защита и доверие в институциите, той изтъква като причина да не сигнализира години наред компетентните, правоохраняващи, правоприлагащи и регулаторни органи.

Мрежа на институциите на ЕС отговарящи за почтеността и защитата на подаващите сигнали (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities - NEIWA)

В контекста на директивата, през май 2019 г. по инициатива на Институцията за защита на подаващите сигнали на Кралство Нидерландия се създава тази мрежа. В нея към настоящия момент са се включили релевантните институции на 21 държави членки, като някои от тях участват с по 2 органа.¹³ Целта на мрежата е да обедини всички подобни органи в рамките на ЕС и да предостави платформа за обмен на информация и добри практики в рамките на транспонирането и изпълнението на директивата. Един от важните документи приети от мрежата е т.нар. Римска Декларация от 26.06.2020 г. В нея държавите членки на NEIWA се обединяват около няколко важни елемента свързани с ефективното приложение на директивата, сред които:

¹² <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2842>

¹³ Списък на държавите членки участващи в мрежата, както и други относими документи може да бъде намерен на <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/samenwerking/internationaal/europees-netwerk>

- етиката, почтеността и културата за сигнализиране да бъдат сред основните приоритети на вземащите решенията както в публичния, така и в частния сектор;
- Осигуряване на компетентни институции, които да разполагат с правомощия и капацитет адекватно да проверяват подадените сигнали чрез разследвания и преследвания при установен праг за инициране на разследване и приоритизиране на предприеманите действия;
- Създаване на възможност за налагане на наказания на физически лица и организации, които действат по начин, който обезкуражава подаването на сигнали или подкопават защитата на лицата, които подават сигнали;
- Създаване на условия за хармонизиране на съществуващите правни режими за защита на подаващите сигнали в държавите членки, така че на тези лица да се гарантира еднакво минимално ниво на защита срещу отмъщение;
- Осигуряване на стандарт по отношение на протоколите свързани с приемането на сигнали, тяхната обработка и условията, при които информацията от тях може да бъде предоставяна и/или споделяна с други компетентни институции;
- Хармонизиране, колкото е възможно повече, на разпоредбите свързани с отговорността, която лицето подало сигнал носи в рамките на наказателното, гражданското и трудовото право и осигуряване на възможност за сигнализираното лице да получи пълно обезщетение за претърпените вреди и щети, и др.

ЧАСТ ТРЕТА

НАСОКИ ЗА РАЗМИСЪЛ ПРИ РАБОТАТА ПО ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Направеният анализ и факта, че България все още не е транспонирала Директива 2019/1937 ни дават възможност да дадем някои насоки, които смятаме, че ще бъдат полезни в предстоящата дейност на работната група, а и на институциите, които имат или ще имат директно отношение към изпълнението на директивата:

1. По отношение на анонимните сигнали

Директива (ЕС) 2019/1937 не може да бъде причина възприетият към момента принцип в българското законодателство, а именно да не се приемат и разглеждат анонимни сигнали, да бъде променен. Отделен въпрос е дали този подход е най-целесъобразния за страна като България. Българските граждани продължават да не са особено активни при подаването на сигнали за нередности, макар да се наблюдава възходяща тенденция в тази посока. Изследване, проведено от БИПИ през 2018 г., показва, че през цялата 2016 г. 19-те държавни органи, които към онзи момент имат водеща роля по антикорупционните политики в България, са получили едва 265 сигнала. В 6 от институциите не е постъпил нито един. Сигналите за конфликт на интереси до КПКОНПИ през годините са както следва: 2018 г. – 119; 2019 г. – 166; 2020 г. – 242¹⁴.

Успоредно с тази положителна тенденция, страхът за подаване на сигнали у гражданите обаче, продължава да е голям. Социологическо изследване, направено по поръчка на БИПИ през 2021 г., сочи, че близо две трети от анкетираните споделят, че в някаква степен биха се страхували да подадат сигнал до компетентните органи, ако станат свидетели на корупция. Едва 8,1 % са категорични, че не биха чувствали страх. 73 % от участниците в изследването смятат, че трябва да има възможност за подаване на анонимни сигнали в случаи на корупция или конфликт на интереси на работното място.

¹⁴ Доклад за дейността на КПКОНПИ за 2020 г.

<http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/56/3977/602144e79717e.pdf>

Директивата не задължава държавите членки да създадат условия за приемането на анонимни сигнали. Тя обаче въвежда висока степен на поверителност при боравенето със сигнали от лицата, които ще бъдат упълномощени за това. Изглежда, че точно липсата на доверие в конфиденциалността при боравенето със сигналите е в основата на страха на гражданите да са по-активни при подаването на сигналите, поради което възприемането на възможността за анонимни сигнали е възможния вариант за ефективното и бързо туширане на посочения проблем.

На ревизия следва да бъде подложен двойният стандарт, който позволява на институциите да се сезират по неподписани, т.е. анонимни, публикации в медиите, докато това се забранява изрично за сигналите на гражданите.

2. По отношение на защитата и видовете подкрепа

В случай, че не се възприеме възможността за подаване на анонимни сигнали, най-важната част от защитата на сигнализиращите лица остава поверителността при боравене с информацията, която те предоставят, както и запазване конфиденциалността на тяхната самоличност. Доколко задължението за поверителност ще работи ефективно като инструмент за защита зависи както от броя на служебните лица, които ще бъдат ангажирани с обработването на сигналите, така и от конкретната отговорност (дисциплинарна, административно-наказателна и /или наказателна), която те ще носят, при неспазване на изискванията.

По отношение на другите елементи от общия характер на защитата и подкрепата на лицата, които подават сигнали – забраната за ответни действия с цел отмъщение (чл. 19 от Директивата), мерките за подкрепа на сигнализиращите лица (чл. 20) и мерките за защита срещу ответни действия с цел отмъщение (чл. 22) – всички механизми, които предвижда Директивата трябва да намерят изрична регулация в българското законодателство, тъй като за много от тях към момента не съществуват преки паралели. Това предполага широк процес по хармонизирането на общото и отраслово законодателство.

3. По отношение на самостоятелен орган за защита на лицата подаващи сигнали

Към момента за всеки български гражданин е предизвикателство да изброи изчерпателно всички институции, които имат, или биха могли да имат, отношение по работата по сигнали за нередности, борба с корупцията и нейната превенция. Практиката показва, че подобна ситуация рядко е работеща. С оглед засилване на ефективната защита на свидетелите, като най-важна предпоставка за борба с нередностите, следва да се обмисли възможността за възприемане на единен и самостоятелен орган за защита и подкрепа на лицата, които подават сигнали. Това може да стане чрез създаването на изцяло нов орган, или чрез възлагане на нови компетенции на вече съществуващ такъв. И в двата случая, би следвало да се държи сметка за това как ще бъде променен и без това не добре балансирания механизъм на държавните институции в България.

4. По отношение на каналите за подаване на сигнали

Задължението за създаване на **вътрешни канали за подаване на сигнали** важи както за субектите в публичния сектор, така и в частния сектор. Съгласно директивата вътрешните канали за подаване на сигнали следва да имат приоритет пред външния и държавите членки следва да създадат такива процедури, с които да насърчават вътрешното сигнализиране. По отношение на публичния сектор в България възможността за подаване на сигнали по вътрешни канали към момента няма цялостна уредба, но някои структури изпълняват такава роля, в зависимост от качеството на лицето, което подава сигнал – т.е. дали е част от определената институция или не.

Що се отнася до субектите в частния сектор – за огромна част от тях изискването за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали ще бъде абсолютна правна новост. Към момента подобни законодателни изисквания са по-скоро екзотично изключение за субектите в едва няколко сектора на икономиката.

По отношение на външни канали за подаване на сигнали, важи казаното по-горе „за“ и „против“ създаването на централизиран орган за защита на лицата, които подават сигнали. Директивата не определя как трябва да са организирани институциите, които

могат да действат като външни канали за подаване на сигнали, но рамкира условията, които те трябва да покриват. Един от възможните подходи е да се възприеме идеята за централизиран орган, който да действа като генерален канал за външно подаване на сигнали.

Децентрализираният подход е втори вариант. Той изисква значително по-малко законодателни промени, отколкото централизирания, тъй като и в момента редица съществуващи институции (регулаторни и контролни органи, инспекторати, фондове, Националния омбудсман, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Българската народна банка, Държавна агенция по национална сигурност и др.) изпълняват сходни роли.

Който от двата подхода да се възприеме, следва да се държи сметка не за законодателната икономия, а най-вече за това, че съгласно директивата каналите за външно подаване на сигнали следва да са независими и автономни.

5. По отношение на уредба за защита на подаващите сигнали в частния сектор

Изискването за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали ще бъде законодателна новост за повечето частни субекти в България. Поради това следва в най-бързо време да започнат консултациите със социалните партньори (представителни организации на работодатели и синдикатите), каквото е изискването и на чл. 8 от Директивата.

Сега действащите нормативни забрани за преследване с цел отмъщение, уредени в Кодекса на труда и Закона за защита от дискриминация, следва да бъдат разширени до обхвата, изискуем от директивата. Специално внимание трябва да бъде обърнато и на възможностите за подкрепа (вж. т. 2)

6. По отношение на изготвянето на стандарти при подаването на сигнали

Стандартизирането и изготвянето на общи протоколи при сигнализирането ще бъде стъпка в посока по-висока хармонизация на процедурите между отделните държави членки. Самата директива също изисква въвеждането на минимални стандарти за защита,

ето защо е добре при транспонирането ѝ да се видят вече съществуващи добри практики и опит.

7. По отношение на участие в мрежата

Мрежата дава платформа за обмен на опит при транспонирането на директивата и при прилагането ѝ. Доколкото част от положенията уредени в нея са нови за България, е полезно включването на страната в тази мрежа. Следва да се прецени коя институция ще ни представлява. От държавите членки, които участват в мрежата представените институции са Министерство на правосъдието, специализиран орган за борба с корупцията и/или защита на лицата, а също и националният омбудсман.

8. По отношение на взаимодействие с гражданския сектор и медиите

Директивата въвежда възможността за публично оповестяване на информация за нарушения. В момента в българско законодателство няма пряк аналог на института на публичното оповестяване. Изискването за право на защита на лицата, които използват тези канали налага да бъде преосмислена и ролята на медиите и неправителствения сектор, които са естествените трибуни за този тип сигнализиране. Следва да бъде поставена на преценка възможността за ответни действия срещу медии и неправителствени организации за ответни действия срещу тях, в случай, че предоставят трибуна на граждани за подаване на сигнали и в частност възможността за дела за непозволено увреждане.

9. По отношение на отговорността на лицата подаващи сигнали

Необходими са законодателни промени във връзка с въвеждането на изискването на директивата държавите членки да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, приложими по отношение на сигнализиращите лица, когато е установено, че те съзнателно са подали или са оповестили публично невярна информация. Последното е и основният метод, с който може да се предотврати злоупотребата със подаване на сигнали за нередности, в случай, че се възприеме възможността за анонимно подаване на сигнали.

10. По отношение на разширяване на кръга от лица ползващи защита

Директивата урежда разширен персонален обхват на лицата, които могат да се ползват със защита. Доколкото у нас уредбата на защитата е крайно минималистична, наложително е да се обмисли възможността мерките и инструментите, които се въвеждат с Директивата да се прилагат за най-широк кръг сигнализиращи лица. Това да се отнася и към съответните сектори на икономиката, дори и те да не са изрично посочени в директивата.