

**РАЗОБЛИЧАВАНЕТО (WHISTLEBLOWING) В БЪЛГАРИЯ -
ДОНОСНИЧЕСТВО ИЛИ ВЪЗМОЖНОСТ ЗА СПРАВЯНЕ С
КОРУПЦИЯТА**

Николай Бошнаков, УНСС, II-ри курс

„Едно от предизвикателствата на това да бъдеш разобличител е да живееш със знанието, че по същите бюра и в същите агенции работят хора – както и ти си правил – които виждат това, което ти си видял, и се подчиняват безгласно, без да се съпротивляват и без да подават оплаквания.“ Тези думи на бившия сътрудник на американските тайни служби Едуард Сноудън извеждат на преден план морално-етическата и житейска дилема да бъдеш **whistle-blower** (в буквален превод „надуващия свирката“, „биещия камбаната“) - човек, който разобличава и съобщава за предполагаема незаконна и/или неетична дейност или нередност в частна, правителствена или обществена организация¹. Сноудън решава да изостави целия си живот и семейството си, за да работи за принципите си и да разкрие тайните схеми и програми на САЩ, превръщайки се в *persona non grata* и предизвиквайки огромен скандал в международните отношения².

На фона на този и други международни скандали, както и след бурно обществено обсъждане на правните, морално-етичните и икономическите аспекти на whistleblowing, Европейският Парламент и Съветът на ЕС приемат на 23 октомври 2019 г. Директива 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Директивата влиза в сила през декември 2019 г., а до края на 2021 г. държавите-членки на ЕС следва да транспонират нейните разпоредби в своите институционални и правни системи. Във фокуса на обществения интерес и законодателните промени е защитата на разобличителите, свързана със защитата на основните човешки права. На преден план излиза важноста на дейността на разобличителите при разкриване на нередности от различен характер и престъпления, в това число такива с корупционна насоченост. По думите на експерти, голяма част от противозаконните действия в организациите остават незабелязани поради страха на служителите да не загубят работата си или да станат жертва на репресии, различни форми на дискриминация и преследване³.

В настоящата разработка разглеждаме действията на разобличителите на нередности и корупционни практики като действия на хора, защитаващи обществения интерес и като реално средство за справяне с корупцията в

¹ Scheuerman, W. E. Whistleblowing as civil disobedience: The case of Edward Snowden. *Philosophy and Social Criticism*, 40, 609–628, 2014.

² Valentine, S., & Godkin, L. Moral intensity, ethical decision making, and whistleblowing intention. *Journal of Business Research*, 98, 277-288, 2019.

³ Latan, H., Jabbour, C. J. C., & de Sousa Jabbour, A. B. L. ‘Whistleblowing Triangle’: Framework and Empirical Evidence. *Journal of Business Ethics*, 1-16, 2018.

различните ѝ проявления. Тези действия са ефективно средство за защита на върховенството на закона и принципите на правовата държава, околната среда и здравето на хората, финансовата устойчивост, обществената сигурност.

Социо-културна обусловеност на нагласите към разобличителите

В общества с национална и организационна култура, за които са характерни непримиримост към нередностите и корупцията, фундамент на борбата с корупцията е прозрачността в управлението, върховенството на правото и привличането на обществеността в този процес (т. нар. *watch-dogs*⁴). Във връзка с това в законодателството на някои страни се прилагат специализирани законови актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупционни правонарушения и оказващи съдействие в противодействие на корупцията, включително и поощряването на действията на тези лица.

В някои страни, обаче, където липсва силно гражданско общество и не е налице култура на нетърпимост към нередностите и корупцията, културните нагласи и възприятия за такива хора ги определят по-скоро като «информатори» и «доносници». Това се отнася до голяма степен за някои бивши социалистически страни и бивши съветски републики. Културно-обусловените мнения и нагласи често се проявяват и като бариера пред провеждането на обществен дебат и осъществяването на законодателни промени, осигуряващи защита на разобличителите. Това е свързано с т. нар. «култура на премълчаването» и дълбоко залегналите в общественото съзнание стереотипи на търпимост към нередностите и недоверие към «информаторите».

Вместо акумулираните с негативен социо-културен заряд термини «информатор» и «доносник», в законодателството на много европейски страни е възприет американският термин "whistleblower" – човек, който сигнализира за нарушения. В законодателствата на САЩ и Австралия термините "whistleblowing" и "whistleblower" широко се използват и не са свързани по никакъв начин с отрицателно значение. Културата за насърчаване на разобличаването в тези страни може да приеме различни форми в зависимост от характера на информацията и нейния адресат. Така в САЩ след атентатите на 11. 09. 2001 г. активно се подкрепят сигналите относно терористична дейност. Специална защита е предвидена и за лицата, информиращи за финансови

⁴ Vandekerckhove, W. Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment. Ashgate Publishing, 2006.

нередности и нарушения на финансовото законодателство, пред държавните надзорни и регулиращи органи. Тази практика е узаконена още през 1867 г., а през 2002 г. става неизменна част от американската корпоративна култура с приемането на *Sarbanes-Oxley Act*, защитавайки разобличителите от потенциалните репресии на корпоративния мениджмънт⁵.

Във Франция всяко физическо или юридическо лице има право да разкрива или добросъвестно да разпространява информация по отношение на факти, действия или обстоятелства, ако те създават сериозен риск за опазване на здравето на хората или околната среда⁶. Този закон, известен като Закон на Бландин е приет през 2013 г. и използва термина „информатор“. Френското законодателство разбира "whistleblowing" като "механизъм за професионално инфармиране" («dispositifs d'alerte professionnelle»), като същевременно се използват и термините «alerte éthique» и «signalement», означаващи «сигнал», «етично предупреждение» и «съобщение»⁷.

Международна законодателна практика за защита на сигнализиращите за нередности и корупция

Анализът на международната законодателна практика в областта на whistleblowing показва висока степен на разнородност и схематичност на въвежданите законодателни промени. Липсва единен подход към дефинирането на лицата, подлежащи на защита като разобличители, както и на техните действия. Законодателството в защита на разобличителите се отличава със значително разнообразие в зависимост от принадлежността си към определена правно-нормативна система. По този начин възниква съществена трудност еднозначно да се оцени ефективността и ефикасността на предоставяната защита. Много специалисти по темата се солидаризират около тезата, че липсата на единен подход към проблема не осигулява действителна защита на разобличителите и само приемането на специализиран законодателен акт, посветен на тези въпроси, може да осигури ефективна и еднаква защита на лицата, съобщаващи за нарушения (вкл. корупция), както в публичния, така и в частния сектор. Известен консенсус е постигнат и по отношение на това, че приемането на отделен закон в тази област може да осигури по-голяма юридическа яснота и определеност.

⁵ Wilbanks, The Sarbanes-Oxley Act. Professional Safety, 61(2), 23-25, 2016.

⁶ 316/2013 Law / Loi Blandin

⁷ Charreire Petit, S. & Surply, J. "Du whistleblowing à l'américaine à l'alerte éthique à la française : enjeux et perspectives pour le gouvernement d'entreprise", in Management, Vol. 11, № 2, pp. 113-135, 2008.

Анонимността и конфиденциалността се явяват важно условие за реалната защита на разобличителите – това е причината в международната законодателна практика по отношение на фактите, свързани с незаконосъобразни действия и корупция, да се забранява разкриването на информация за заявителя – разобличител. Тази информация е конфиденциална и подлежи на разкриване само с изричното съгласие на заявителя. В словенското законодателство, например, са предвидени санкции при неправомерното разгласяване на идентифицираща информация за заявителя. Независимо от потенциалната ефективност на подобна гаранция, такава конфиденциалност не се прилага в много страни, включително в България. Това отчасти може да се определи като културна обусловеност, но в никакъв случай не трябва да се слага равенство между конфиденциалност и анонимност, което предполага неизвестност на заявителя. Конфиденциалността осигурява пълноценна гаранция срещу потенциални репресии, дискриминация или дори обществено осъждане.

Състояние на проблема в България

Специално законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали, съществува в някои от страните в ЕС, а във Великобритания такъв закон е приет през 1998 г. В Румъния специализиран закон е приет през 2004 г., в Словения и Люксембург през 2011 г., в Малта и Унгария – през 2013 г., в Ирландия и Словакия – през 2014 г., във Франция, Швеция и Нидерландия – през 2016 г., в Италия – през 2017 г., в Латвия – през 2019 г. Подобни законодателни инициативи са налице и в някои страни от Югоизточна Европа, които не са членки на ЕС – Сърбия, Босна и Херцеговина, Македония, Косово.

Изоставането на България в процеса на създаване на норми и практики на национално ниво в съответствие с Директивата на ЕС 2019/1937 е значително и изисква радикални мерки. На този етап е създадена работна група към Министерството на правосъдието, която се занимава с анализ на действащото законодателство и възможните законодателни промени⁸. Ясно е, че чрез работни групи, формални стъпки и решения само на хартия, проблемът няма да се реши! Стартирането на диалог с участието на всички заинтересувани страни е ключова мярка за въвеждането на подходящи национални правила за защита на разобличителите в съответствие с европейските

⁸ По информация на **EU Whistleblowing Meter**, проследяваща напредъка по транспонирането на Директивата във всички държави от ЕС

регламенти. Създаването на правна рамка за защита на разобличителите е комбинация между приемането на специален закон, както и адекватното му прилагане.