

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

WHISTLEBLOWING IN BULGARIA – WHISTLEBLOWING OR AN OPPORTUNITY TO COPE WITH CORRUPTION

Гергана Радославова, ВТУ „Св.Св. Кирил и Методий“, V-ти курс

Corruption is one of the most common and old unlawful activities in every country. However, there are people who have the courage to claim it. At European and national level, the protection of “whistleblowers” is uneven and fragmented. The following paragraphs represent a short summary of whistleblowers’ protection in Bulgaria and pursuant to Directive (EU) 2019/1937. Therefore, several anticorruption mechanisms are discussed.

Key words: whistleblowing, corruption, Bulgaria, European law, public sector, private sector, protection, ethical aspects, anticorruption mechanisms

Разобличаването на корупционните практики в България може да се каже, че е тема „стара колкото света“, но въпреки това тя става все по-актуална, макар обществото да се бои да се спира на нея. Този страх е напълно основателен, предвид опасността и служебната зависимост, в които често се намират осмелилите се да разкрият дадено нарушение, което има корупционен характер. Нерядко за наличието на такова порочно поведение разбират първо подчинените на лице, облечено в публична власт. Затова следва да се установи една сигурна процедура по подаване на сигнали, както и правна закрила на сигнализиращите лица. На ниво национално право е представена една

разпокъсана уредба¹. Що се отнася до правото на Европейския съюз, неговото нарушаване и защита на лицата, сигнализирали за корупционни практики, следва да се обърне внимание на 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 (Директивата)².

В хода на изложението ще се даде дефиниция за „корупция“, ще се постави ясна граница между набедяването по смисъла на НК и доносничеството по силата на правото, ще се разгледа основната защита, която се осигурява както на национално равнище, така и в светлината на Директивата. Ще бъдат представени предложения за подобряване на контрола и предотвратяване на порочните практики в България.

Преди да се премине към съществуващото на изложението е редно да се изясни в какво се изразява корупцията? В речниците е отбелязано, че етимологичното значение на думата идва от латински (*corruptio*) и означава няколко неща, но основно – развала, разпад и в юридически смисъл – продажност на длъжностни лица.³ Съгласно чл. 3 от ЗПКОНПИ: *„корупция по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност⁴ лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на наследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица.“* Тази поквареност⁵ се среща във всички етажи на трите вида власти, макар законоустановената разделителна граница⁶ между тях често да представлява нещо непонятно за някои магистрати. Тук ми се струва уместно казаното от доц. д-р Кристиан Таков, че *„у българина битуват едновременно две системи – шуробаджанацината и европейската ценностна нормативна система. Първата е тотално несъвместима с върховенството на правото,*

¹ В тази връзка напр. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, чиито основни принципи са на защита на информацията и източниците на придобиването ѝ и защита на лицата, подали сигнал за нарушения; инкриминираните състави на най-честата престъпна корупционна практика - подкупа, установени от нормите на особената част на Наказателния кодекс в чл. 301-303 (пасивен подкуп); чл.304 (активен подкуп), чл.305-305а. (сходни престъпления); чл.307 (провокация към подкуп).

² За защита на бюджета на ЕС и контрол на корупционни практики, които го засягат виж: чл.325 от ДФЕС; Европейска служба за борба с измамите (OLAF); Регламент 2017/1939.

³ Речник на българския език., [Онлайн ресурс], 14.11.2020., <https://rechnik.chitanka.info/>

⁴ Според някои автори корупция съществува и в частния сектор в отношения на равнопоставеност (бизнес-бизнес); напр. виж: Стоянов, Александър. Корупцията в частния сектор в България, С: Център за изследване на демокрацията, 2018, с. 14.

⁵ Цит. съч. Речник на българския език.

⁶ Конституция на Република България, чл. 8: *„Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“*

към което формално сме обявили, че принадлежим. Тази битка е на умовете ни. Разкъсвани между тези две начала, сме дълбоко вътрешно лицемерни и нито едното вършим като хората поради разрушените семейни връзки и устои, нито приемаме искрено отвън наложените ни правила. Заявяваме, че ще ги спазваме, и имаме обезпокояващо широк консенсус, че няма да го правим сериозно.⁷“

Разобличаването на тези престъпни практики се крепи както на правната, така и на етичната плоскост. От юридическа гледна точка разобличаването на корупционно поведение е една гарантирана от закона възможност⁸, а от етична гледна точка може да се тълкува като решение, основано на дълбоки морални ценности. Разобличителят (т.нар. “whistle-blower^{9,10}”) приема, че като дава гласност за извършената нередност, изпълнява свой нравствен дълг.¹¹ Тук се очертава и основната разлика на разобличаването (или още доносничеството) и набедяването в престъпление. По смисъла на чл. 286 от НК набедяването в престъпление представлява изявление на едно лице пред орган на властта, с което набедява друго лице за осъществено престъпление. Характерни са няколко особености: първо – изявлението следва да бъде с определено съдържание: да посочва конкретно лице и конкретно престъпление, второ, то трябва да бъде направено пред надлежен орган (орган, който може да повдигне, поддържа обвинение или да реализира наказателна отговорност) и трето, нещо изключително важно и отличаващо го, от субективна страна умисълът е пряк, при което деецът трябва да има ясно съзнание, че набеденият е невинен^{12,13}. Деянието е инкриминирано. То застрашава обществените отношения и правосъдието. Обратно, разобличаването спомага за защитата на правния ред в страната и Европа.

На ниво национално право процедура по сигнализиране се урежда в чл. 47-48 от ЗПКОНПИ, а защитата на „доносниците“¹⁴ е уредена в чл. 49-51 от ЗПКОНПИ. Съгласно цитираните разпоредби лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, са длъжни: 1. **да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала;** 2. **да не**

⁷ Таков, Кристиан. Истина и справедливост, С: Сиби, 2019, с. 124.

⁸ На национално ниво – чл. 47 ЗПКОНПИ; на ниво Директива (ЕС) 2019/1937 – чл.2, §1.

⁹ Nader, Petkas, and Blackwell, Whistleblowing: The Report on the Conference on Professional Responsibility, New York: Grossman, 1972.

¹⁰ European Commission: Whistleblowers protection. [Онлайн ресурс], 14.11.2020. <https://ec.europa.eu/>

¹¹ Vandekerckhove, Wim. Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment.. Ashgate, 2006.

¹² Решение №22/04.02.2014 на ВКС, III н.о. по н.д. № 2417/2013г.

¹³ Да има ясното съзнание, че или деянието не е извършено, или че не е извършено от набедения.

¹⁴ Било то на служители, било то на трети лица.

разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала; 3. да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица. Те също така *предлагат на съответните ръководители предприемането на конкретни мерки за опазване на самоличността на подалия сигнала*, включително мерки, предотвратяващи действия, чрез които му се оказва психически или физически натиск. В особени случаи по искане на председателя на КПКОНПИ *може да се потърси съдействието на органите на МВР за вземане на допълнителни мерки за защита на лицето*, подало сигнал. Предвижда се възможност за *обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди* по съдебен ред.

На пръв поглед уредбата изглежда достатъчна, но не съвсем. Това се корени в обстоятелството, че в много редки случаи самоличността на лицето наистина остава скрита. Макар да са законово задължени да не разгласят информацията, която получават, както и самоличността на сигнализиращия, лицата, които разглеждат сигналите често се изкушават от това да разкажат на свои близки, приятели, а понякога, при наличие на свързаност, на самия деец, субект на корупционна дейност. В чл. 47, ал. 6 от ЗПКОНПИ се установява, че анонимни сигнали **не** се разглеждат и не се препращат по компетентност. Това решение на законодателя до огромна степен обезсмисля уредената защита, както и буди огромна доза безпокойство и страх от загуба на работно място, претърпяване на имуществени и неимуществени вреди, дори в някои случаи загуба на живот. От своя страна този страх води до една *гражданска пасивност* що се отнася до разобличаването на корупционни практики¹⁵. Не така е уреден въпросът в Директивата. Европейският законодател е постъпил мъдро като в чл. 6 от последната, е уредил, че анонимни сигнали следва да бъдат разглеждани, още повече, че лицата, които са подали сигнал анонимно разполагат с право на защита. Ето така се изпълнява смисъла на закона по достатъчно пълен начин. Затова смятам, че е повече от нужно *de lege ferenda* в ЗПКОНПИ да се внесат промени, които да създадат достатъчно надежден механизъм за анонимно подаване на сигнали (*Anonymous reporting mechanism*), които да дават свобода, сигурност и защита. По този начин сигнализиращият ще може да вземе ясно и информирано решение дали да подаде анонимен или неанонимен сигнал. Неговата

¹⁵ Според национално представително проучване на Асоциация "Прозрачност без граници" 41% от българските граждани не биха подали сигнал за корупция изобщо, защото за тях това стои извън ценностната им система – друг проблем, който се дължи на липса на високи морални ценности.; [Онлайн [pecypc](https://www.actualno.com/)], 13.07.2018., <https://www.actualno.com/>,

сигурност ще бъде гарантирана в по-широк обем, а от етична гледна точка той ще изпълни моралните очаквания към самия себе си.

Втората отлика, която е съществена спрямо националното право, това е, че Директивата говори за нарушения и корупционни практики на правото на ЕС както в публичния, така и в частния сектор. *Ergo* тук имаме нарушаване правото на Съюза, имаме по-широк обхват на обществени отношения, по-конкретен акцент върху работниците и служителите в частния бизнес¹⁶. Материалният обхват на Директивата може да се открие в чл. 3 като засегнатите отношения са изчерпателно изброени. Разобличителите могат да обявят информацията за нередност на вътрешен човек (вътре в организацията) или на външни лица (регулатори, полицейските органи, медия или на хора, засегнати от тези действия)¹⁷.

Метафорично казано корупцията може да се смята за един октопод с много пипала, които се увиват все по-силно и надълбоко във всяка сфера, където е намесена държавата – и на централно, и на местно ниво. Така държавата спира да диша. Един от основните проблеми са обществените поръчки, които се раздават на политически приятели на управляващото мнозинство и недотам прозрачното изразходване на средствата, предоставени по европейски фондове. В тази връзка, за да си „поеме дъх“ държавата и да се осигури законосъобразното и целесъобразното разходване на европейските средства и защитата на европейския бюджет, би било удачно да се създадат комисии на ниво общински съвет, които да имат поглед от обявяването на процедурата за обществена поръчка до нейното финализиране. Комисията следва да има единствено наблюдателни функции, като членовете ѝ се избират например по един представител от всяка политическа сила плюс трима граждани с високи морални ценности и широки познания. Така биха се гарантирали обществен контрол и прозрачност.

Интерес буди фигурата на главния прокурор и механизма за контрол над неговата дейност¹⁸. В трактата „За духа на законите“ през 1747 г. Шарл Монтескьо споделя, че „всяка власт корумпира, а абсолютната власт корумпира абсолютно“. На пръв поглед изглежда, че главният прокурор може да контролира по йерархичен път всяка прокуратура под него, но него никой не може да надзирава. Това, не е (точно) така. Само

¹⁶ Персонален обхват на Директивата, чл. 4.

¹⁷ Цит. съч. Whistleblowers protection.

¹⁸ Проучване на Gallup International показва, че над 32% от българските граждани смятат, че най-високи нива на корупция се разкриват именно в прокуратурата и съда., [Онлайн ресурс], 10.03.2015., <https://www.gallup-international.bg/>,

че контрол¹⁹, осъществяван от Прокурорската колегия, която е съставена основно от бивши и бъдещи административно нему подчинени, не би бил на сто процента реален²⁰. През 2019 Венецианската комисия поставя пет препоръки на вниманието на България: първо, да въведе фигурата на “независим прокурор”, второ, отказът да се разследва главният прокурор да подлежи на съдебен контрол, трето, членовете на ВСС, които не са прокурори, да имат възможност да поискат отстраняване на главния прокурор, четвърто, самото отстраняване да бъде възможно с по-малко мнозинство в Пленума на ВСС, пето, самият главен прокурор да бъде задължен със закон да “се въздържа” от указания по случаи, свързани с него самия²¹. За разочарование препоръките не намират реално отражение. А биха били достатъчно силен гарант за независимост и ниско ниво на корупция в обвинението. Обществото ни се нуждае от силни, сигурни и работещи институции, в които истински да повярва.

Пътят на страната ни към достигане на върховенство на закона и морала е дълъг и определено труден. Механизмите за преодоляване на системните дефицити в България могат да бъдат различни и при ангажираност на управлението и обществото, те биха били една напълно постижима цел. Засиленият контрол от страна на ЕС може да има единствено положително отражение върху институционалния дисбаланс. Едно обаче е ясно: *„Истината не може да ни отклони в грешна посока. Мълчанието със сигурност ще го направи.”*²²

Библиография:

1. Речник на българския език., [[Онлайн ресурс](https://rechnik.chitanka.info/)]., 14.11.2020., <https://rechnik.chitanka.info/>
Rechnik na balgarskiya ezik. [Online resurs]., 14.11.2020., <https://rechnik.chitanka.info/>
2. Стоянов, Александър. Корупцията в частния сектор в България, С: Център за изследване на демокрацията, 2018, с. 14.
Stoyanov, Aleksandar. Koruptsiyata v chastniya sector v Bulgariya, S: Tsentar za izsledvane na demokratiyata, 2018, s.14

¹⁹ Европейската прокуратура ще има правомощия да провежда разследвания и наказателни преследвания за корупция, свързана с финансите на ЕС., [[Онлайн ресурс](https://www.consilium.europa.eu/)], 17.11.2020., <https://www.consilium.europa.eu/>

²⁰ Янкулов, Андрей. Реформа в прокуратурата? Може и без промени в Конституцията., [[Онлайн ресурс](https://www.capital.bg/)]., 13.12.2019., <https://www.capital.bg/>

²¹ Митов, Борис. Венецианската комисия: Необходим е механизъм за разследване само на главния прокурор., [[Онлайн ресурс](https://www.svobodnaevropa.bg/)], 06.12.2019., <https://www.svobodnaevropa.bg/>

²² Таков, Кристиан. [[Онлайн ресурс](http://www.christiantakoff.com/)]., 20.10.2014., <http://www.christiantakoff.com/>

3. Таков, Кристиан. Истина и справедливост., С: Сиби, 2019, с. 124.
Takov, Kristian. Istina I spravedlivost., S: Sibi, 2019, s.124.
4. Nader, Petkas, and Blackwell, Whistleblowing: The Report on the Conference on Professional Responsibility, New York: Grossman, 1972.
Nader, Petkas, and Blackwell, Whistleblowing: The Report on the Conference on Professional Responsibility, New York: Grossman, 1972.
5. European Comission: Whistleblowers protection. [[Онлайн ресурс](#)], 14.11.2020.
<https://ec.europa.eu/>
6. European Comission: Whistleblowers protection. [[Онлайн ресурс](#)], 14.11.2020.
<https://ec.europa.eu/>
7. Vandekerckhove, Wim. Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment.. Ashgate, 2006.
Vandekerckhove, Wim. Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment.. Ashgate, 2006.
8. Национално представително проучване., [[Онлайн ресурс](#)]., 13.07.2018.,
<https://www.actualno.com>
Natsionalno predstavitelno prouchvane., [Online resurs]., 13.07.,
<https://www.actualno.com>
9. Проучване на Gallup International., [[Онлайн ресурс](#)]., 10.03.2015.,
<https://www.gallup-international.bg/>
Prouchvane na Gallup International., [Online resurs]., 10.03.2015., <https://www.gallup-international.bg/>
10. Янкулов, Андрей. Реформа в прокуратурата? Може и без промени в Конституцията., [[Онлайн ресурс](#)]., 13.12.2019., <https://www.capital.bg/>
Yankulov, Andrey., Reforma v Prokuraturata? Mozhe i bez promeni v Konstitutsiyata., [Online resurs]., 13.12.2019., <https://www.capital.bg/>
11. Митов, Борис. Венецианската комисия: Необходим е механизъм за разследване само на главния прокурор., [[Онлайн ресурс](#)]., 06.12.2019.,
<https://www.svobodnaevropa.bg/>
Mitov, Boris. Venetsianskata komisiya: Neobhodim e mehanizam za razsledvane samo na glaniya prokuror., [Online resurs], 06.12.2019., <https://www.svobodnaevropa.bg/>
12. Таков, Кристиан. [[Онлайн ресурс](#)]., 20.10.2014., <http://www.christiantakoff.com/>
Takov, Kristian. [Online resurs]., 20.10.2014., <http://www.christiantakoff.com/>

13. Европейска прокуратура, [[Онлайн ресурс](https://www.consilium.europa.eu/)], 17.11.2020.,
<https://www.consilium.europa.eu/>
- Evropeiska prokuratura, [Online resurs], 17.11.2020.,
<https://www.consilium.europa.eu/>