

Разобличаването в България – доносничество или възможност за справяне с корупцията

Петя Петрова, СУ „Св. Климент Охридски“, III-ти курс

През изминалите месеци в страната ни значително се повиши интересът към въпроса за корупцията във властта. Стигна се до продължителни граждански протести в столицата и други големи градове, което привлече вниманието на чуждестранни медии и институции. Това доведе до обсъждане на проблема в Европейския Парламент и до приемането на резолюция, отнасяща се до принципите на правовата държава и основните права в България. В нея ЕП посочва, че е налице продължаваща липса на разследвания за корупция по високите етажи, които да водят до осезаеми резултати¹. Занапред е от съществено значение дебатът по този въпрос да остане на дневен ред в българското общество и да се използват оптимално всички възможни средства, сред които и предоставеният от Директива 2019/1937 институт на сигнализирането за нередности*, които потенциално могат да са полезни в борбата с корупцията.

Директива 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза несъмнено предлага възможност за укрепване и разширяване на юридическия инструментариум за противодействие на корупцията. В същото време, не може да се отрече, че нейната насоченост – насърчаването на лицата, които подават сигнали, повдига въпроси на полето на етиката, а именно – в кои случаи подаването на сигнал срещу колеги или изнасянето на вътрешна информация е оправдано и каква е разликата между разобличаването и доносничеството.

Внимателният анализ на Директива 2019/1937, чиято цел е да се оцени потенциала ѝ да повлияе върху борбата с корупцията в България, изисква да се започне от вида на акта, който ЕП и Съвета са преценили да използват, за да синхронизират законодателствата на ДЧ в областта на подаване на сигнали за нарушения, а именно – директива. Директивата, за разлика от регламента, за който в чл. 288 от ДФЕС се посочва изрично, че е директно приложим, не създава непосредствено права и задължения за частните лица. Тя е рамков закон², което означава, че ДЧ имат свободата да решат какви мерки да предприемат за постигането на поставените в нея цели. Тази дискреция на ДЧ е проявление на принципа на субсидиарност³ и може да се окаже първата слабост от гледна точка на борбата с корупцията в България, тъй като поставя транспонирането на директивата в ръцете на същите хора, срещу които част от гражданите до скоро протестираше с убеждението, че са корумпирани, или на назначени и съответно зависими от тях кадри в администрацията. Потенциалните нередности, до които може да доведе това, могат да бъдат преодолени, ако се наложи, чрез практиката на Съда, която

дава възможност на частните лица да се позовават директно на една нетранспонирана или зле транспонирана директива след изтичането на срока за транспониране и да упражнят правата си по нея пред съд.

Преди да се дискутира разобличаването, е необходимо да бъде формулирано определение за него, което в случая ще бъде изградено на основата на Директива 2019/1937. Анализирайки член 4, параграф 1 и чл. 5, параграф 1, буква ii, точка 7 можем да изведем от тях същността на разобличаването като *подаване на сигнал или публично оповестяване на информация за нарушения от лица, които работят в частния или публичния сектор и са получили съответната информацията в работен контекст*. На споменатите лица Директива 2019/1937 предоставя определена защита срещу ответни действия с цел отмъщение, които могат да бъдат извършени срещу тях. Сигнализиращите лица, които могат да получат защита са: лица със статут на работници по смисъла на чл. 45, параграф 1 от ДФЕС, вкл. държавни служители - член 4, параграф 1; лица със статут на самостоятелно заето лице по смисъла на чл. 49 ДФЕС - член 4, параграф 1; акционери или лица, принадлежащи към административния, управителния или надзорния орган на предприятие - член 4, параграф 1; лица, работещи под надзора и ръководството на изпълнители, подизпълнители и доставчици - член 4, параграф 1; лица, чиито трудови правоотношения са прекратени или предстои да започнат - член 4, параграф 2 и 3; доброволци и платени или неплатени стажанти – параграф 40 от мотивите; помощници, трети лица, свързани със сигнализиращите /колеги или роднини/ и правни субекти, притежавани от сигнализиращите или такива, за които те работят или с които са свързани по друг начин в работен контекст – в определени случаи - член 4, параграф 4. Видим е стремежът на авторите на акта протекциите, които се предоставят чрез него, да обхващат колкото се може по-широк кръг от лица, което от своя страна означава да се даде стимул на хора във възможно най-много организации, институции, предприятия и др. в различни области на управлението, производството и услугите да подават сигнали за нередности в съответните сфери на дейност на държавата и бизнеса. Разобличаването по смисъла на Директива 2019/1937 се характеризира с няколко допълнителни особености.

На първо място, сигнализиращите лица следва да имат разумни основания да вярват, че твърденията, които посочват в сигнала, са верни, но те няма да бъдат лишени от защита, ако са подали невярна информация поради неволна грешка – арг. параграф 32 от мотивите. Според същия текст мотивите на сигнализиращите лица за направеното от тях разгласяване не са от правно значение.

Второ, според параграф 44 следва да има тясна причинно-следствена връзка между разгласяването и неблагоприятното третиране, на което е подложено сигнализиращото лице, за да се ползва от защита. Тук неясен е термина *тясна*, под което вероятно се има предвид и трябва да се разбира пряка, непосредствена – т.е. от значение е да няма съмнение, че лицето е подложено именно на ответни действия с цел отмъщение. Това изискване за несъмненост, което

може да породи объркване и в някои случаи да възпрепятства предоставянето на защита на сигнализиращи лица, се смекчава от създадената от член 21, параграф 5 оборима презумпция, че „при производство пред съд или друг орган [...] при условие, че лицето докаже, че е подало сигнал или е направило публично оповестяване и е претърпяло вреда, се счита, че вредата е причинена с цел отмъщение“.

Трето, сигнализиращите лица трябва да са придобили информацията за нарушението и доказателствата, които я потвърждават законно. Те, според разпоредбите на Директива 2019/1937, се ползват с имунитет по отношение на отговорността във връзка с придобиването на информацията – 1) когато разкриват съдържанието на документи; 2) когато правят копия на документи или ги изнасят от помещенията на организацията, в която работят – ако действията им са в нарушение на договорни или други клаузи, предвиждащи, че съответните документи са собственост на организацията. Имуитет е предвиден в параграф 92 от мотивите за гражданската, административната и свързаната с трудовата дейност отговорност. В случаите, в които сигнализиращите лица са придобили информацията, извършвайки престъпление, тяхната отговорност се урежда според националното право.

Четвърто, разобличаването е родово понятие, което обхваща няколко вида подаване на информация за нередности - вътрешно, външно и публично. В чл. 5 вътрешното подаване на сигнал е определено като устно или писмено подаване на информация за нарушения в рамките на даден правен субект в частния или публичния сектор. Това най-често е организацията, в която сигнализиращите лица работят. Според параграф 33 от мотивите това е „най-добрият начин за подаване на информация на лицата, които могат да допринесат за ранното и ефективно отстраняване на рискове за обществения интерес“. Вътрешното сигнализиране е предпочитано от европейските нормотворци, което личи също и от това, че в Директива 2019/1937 са заложили изисквания за изграждане на вътрешни канали за сигнализиране както в публичната администрация, така и в частния сектор – за всички предприятия с повече от 50 работници. Външно е подаването на сигнал за нарушения на компетентен орган, който е външен за правния субект, в който лицето работи или с който е свързан в работен контекст. Дефиницията за публично оповестяване според чл. 5 е публично предоставяне на информация за нарушения – чрез медии, онлайн платформи, граждански и др. организации и др. То е допустимо, ако са налице условията, посочени в чл. 15 – лицето да има основания да смята, че: 1) нарушението е непосредствена и явна опасност за обществения интерес; 2) в случай на външно подаване на сигнал съществува риск от ответни действия с цел отмъщение, вероятността нарушението да бъде ефективно разгледано е малка или могат да бъдат укрити или унищожени доказателства. От внимателни прочит на Директива 2019/1937 се установява, че предпочитаният вид подаване на сигнал е вътрешният и той трябва да се използва винаги, когато това е възможно, а останалите два вида – само ако предходният няма да е достатъчно ефективен за отстраняване на нарушението.

Пето и най-съществено, разобличаването е обвързващо за ДЧ в поне 2 насоки – 1) да осигурят подкрепа и при необходимост защита на сигнализиращите лица /глава VI/; 2) да предприемат последващи действия във връзка със сигнала за нарушение – както субектите от частния сектор, така и държавната администрация /предимно, но не само чл. 9, 10 и 11/.

Институтът на подаването на сигнал за нередности е изключително прецизно развит в Директива 2019/1937, но тъй като тази директива е част от правото на ЕС, той е ограничен до разобличаване само на нарушения на този правопорядък. Разбира се, това не трябва да ни обезкуражава, тъй като далеч не незначителна част от корупционните практики в България са свързани с европейски средства в области, които влизат в материалния обхват на Директива 2019/1937 – обществени поръчки, безопасност на транспорта, опазване на околната среда и др. /чл.2/.

Що се отнася до нарушения, свързани с корупция, на националното ни право, ще открием, че в него също вече съществува, макар и далеч не развит в пълнота като европейския, правният институт на сигнализирането за нарушения – чл. 47 – 51 от ЗПКОНПИ. Според българското законодателство към момента разобличаването е само във връзка със сигнали за корупция и конфликт на интереси за лица, заемащи висша публична длъжност, т.е. то е ограничено само до дела на публичното право. Съответно новостта, която се въвежда с Директива 2019/1937 е, че тя разширява института на сигнализирането и в рамките на частното право, като го отнася към частноправни субекти. За съжаление, макар че разобличаването е намерило своето място в българския закон, то не е успяло досега да се утвърди като основен инструмент за противодействие на корупцията. До този извод се достига от липсата на съдебна практика по чл. 51 от ЗПКОНПИ, чиято разпоредба урежда правото на сигнализирано лице, което е претърпяло ответни действия, да претендира имуществени и неимуществени вреди пред съда. Българското право урежда единствено външното подаване на сигнал – към компетентен орган, но не и вътрешното и публичното оповестяване. Това законодателно разрешение не кореспондира с българската действителност, в която големи корупционни скандали стават известни на обществото предимно вследствие на публични оповестявания най-вече чрез медиите. Директива 2019/1937 ще даде защита на лицата, които са изнесли информация за нарушения публично поне що се отнася до правото на ЕС, което в някаква степен ще коригира разминаването между настоящата правна уредба и изискванията на българската реалност. Също така с нея ще бъде създадена култура на вътрешно подаване на сигнали.

Големият въпрос, който е извън правото, но е от фундаментално значение за практическото прилагане на правните разпоредби, регламентиращи подаването на сигнали, е: Защо в България разобличаването не е популярен инструмент за противодействие на корупцията? Едва ли се дължи само на това, че понякога то може да се възприеме като доносничество, макар че вероятно наследството на подаването на доноси към службите на Народна Република България, все още е значителна пречка пред позитивното приемане на

разобличаването в общественото съзнание. Съвременното разобличаване в демократичните общества се различава съществено от доносничеството, използвано от системи от тоталитарен и авторитарен тип, предимно по целта, която си поставя. Доносничеството е насочено към опазване на системата такава, каквата е, от влияния, които могат да предизвикат промяна /например разпространяване на забранена литература или публична критика към режима и др. дисидентски прояви/, докато разобличаването цели подобряване на системата чрез ефективно отстраняване на нарушения, които обаче са заплаха не за нея самата, а за една по-висша ценност – общото благо, обществения интерес, който се споменава многократно в Директива 2019/1937 и нито веднъж в чл. 47 – 51 от ЗПКОНПИ. Фактът, че европейският акт обосновава многократно своята необходимост чрез позоваване на обществения интерес, а в българския закон не смята за необходимо да го прави, е въпрос преди всичко на манталитет. Макар това обяснение да изглежда елементарно, всъщност може да се установи, че повечето негативни явления в българското общество, за които по правило се говори сложно, са предимно следствие именно на манталитета, който това общество е изградило. Например, през месец март тази година, на конференция, посветена на върховенството на закона в Източна Европа⁴, запитан дали, когато е създадена настоящата ни конституция „се е имало това предвид“ по отношение на съдебната система, проф. Янаки Стоилов напълно правилно отговори, че твърде много вниманието тогава е било фокусирано върху нормативния аспект на проблема, а не върху „реалната среда, в която действа съдебната система, върху манталитета, и политическия, и на магистратите и т.н.“

В съзнанието на българите отдавна е залегнало погрешното убеждение, че това, от което обществото се нуждае най-силно и което „ще оправи нещата“ е някаква реформа, промяна в законодателството и т.н. Това убеждение от години доминира обществения дебат по значими теми и е трамплин за много популисти, склонни да обещават всякакви реформи, към властта. Различно разбиране предлага Вацлав Хавел, който казва, че „нито „реформата“, нито „промяната“ гарантират сами по себе си каквото и да било“⁵. Според него не е важно дали системата е реформирана или променена, а тя да служи на хората и да им осигурява достоен живот. Дали системата ще служи на обществения интерес зависи от хората, които я съставляват и оперират в нея, което в широк смисъл са всички граждани в една държава. А дали тези хора са мотивирани да действат, така че да работи системата в обществен интерес, е въпрос на възприетия от тях манталитет. Трябва да си даваме сметка, че потенциала за успех на всяко начинание зависи от правилното му започване. Време е да спрем да търсим спасение от корупцията в някаква утопична реформа-панацея /вкл. европейските актове – директиви, регламенти, които могат да се възприемат така/ и да осъзнаем, че „в българските условия проблеми, които се проявяват като правни, са в същината си обществени и поради това опитите за реформа в този контекст нямат шанс за успех, ако първо не бъдат разбрани систематичните причини за провалите усилия“⁶. А в какво се състоят тези обществени проблеми? Можем да започнем с това, че българското общество изначално не е подходяща почва за модерното право,

за което „обществената среда, в която е подложено [...], е структурна и ценностна предпоставка за неговата ефективност“⁷. У нас модерното право по западноевропейски образец се оказва невъзможно в „социалната среда на прехода“⁸. В България има съпротива „институционална и индивидуална срещу въвежданата „отвън/отгоре“ модерна нормативност“⁹, т.е. към Запада, разбран като метагеографско понятие, използвано за обозначаване на определени ценности¹⁰. Тази съпротива трябва да бъде преодоляна, за да може европейският правен инструментариум да бъде използван ефективно в България, защото „функционирането на привнесените институции ще зависи от новата културно-социална среда“¹¹. Разрешаването на този проблем започва с промяна на мисленето на гражданите, чиято цел е да се промени менталитета на обществото.

Изграждането на такъв менталитет на българина, който би позволил разобличаването да е ефективен инструмент за противодействие на корупцията, трябва да започне от безусловното доказване на неговия принос за обществения интерес и огромното значение, което има защитаването на този интерес пряко за всеки член на обществото. Културата на Западна Европа е силно повлияна, от една страна, от наследството на Римската империя, а от друга, от учени, които са доминирали областите на философията и социологията като Имануел Кант и Макс Вебер. Опитът на Римската империя и явления като кантианската философия са формирали менталитета на тези общества. Там трябва да търсим онова, което липсва в мисленето на българите, за да изградят успешно демократично общество.

Един от най-успешните императори на Римската империя – Марк Аврелий е вярвал, че „да действа за общото благо“¹² е основният принцип в природата на човека. Според философът император ние сме част от цяло и съответно сме свързани с частите от същия вид като нас¹³. Такова цяло е и обществото, към което принадлежим, а тези, с които сме свързани, са нашите съграждани. От това следва, че не е в наш интерес да действаме срещу онова, от което ние самите сме част, а точно обратното – да се стремим да допринасяме за общия интерес, който, тъй като ние сме включени в общността, е и нашият собствен интерес. Макс Вебер намира за фундаментално състоянието на нещата, че животът „сам по себе си и разбран отвътре познава само [...] несъвместимостта, а оттук и непримиримата борба между най-дълбоките изобщо възможни позиции към живота, следователно необходимостта да се избира между тях“¹⁴. Вебер посочва избора като необходимост и това трябва да бъде внимателно осмислено. Повечето българи, които стават свидетели на нарушения, не сигнализират за тях не само, но предимно, защото смятат, че не е тяхна работа. Но логиката от типа на „аз не съм направил нищо нередно, а какво вършат другите, не е моя работа“ не допринася за общото благо, а напротив – тя помага на отделния човек да избяга от отговорност за собствените си задължения в качеството му на съставна част от обществото, чиито интереси е длъжен да защитава. Изборът – да разгласиш нарушението, за което знаеш, или да замълчиш, е съществен и се определя от това, дали човекът осъзнава своята роля като част от обществото и съответно своя граждански дълг. Това решение

се взема лесно, ако следваме кантианската философия. Кант казва, че морално е да се върши „добро не от склонност, а от дълг“¹⁵. Как определяме дали едно действие е добро? Според кантианската философия – чрез една проста проверка, а именно: като се запитаме какво би се случило, ако всички постъпват по този начин. В случая с разгласяването, по критерия на Кант, то е добро, защото ако всички започнат да сигнализируют за нарушенията, за които имат информация, то тези нарушения ще бъдат проверени и причинилите ги, ще носят отговорност. Следователно да сигнализираме за нарушения е наш нравствен дълг, който трябва да изпълняваме дори и да предпочитаме да не се намесваме в ситуация, в която е допуснато нарушение.

Горният абзац, макар и много накратко, се опитва да илюстрира определен начин на мислене, гражданска философия, манталитет, в чийто център е обществото като ценност, която си струва да бъде защитавана. Изложената по-горе гледна точка е онова, което липсва в съзнанието на значителна част от българите, които смятат, че от значение е единствено фокусът върху личния интерес. Само че, няма как отделния човек да процъфтява в общество, което се разпада. Например, колкото и скъпа кола да може да си купи X, той ще я кара по държавните пътища и ако те са в лошо състояние вследствие на, да речем, това, че някой е използвал по-некачествени материали, за да открадне част от предвидените за изграждането на пътната инфраструктура бюджетни средства, скъпата кола на X скоро ще има нужда и от чести и също скъпи ремонти – пари, които от икономическа гледна точка X би могъл да похарчи за друго. Когато повечето българи започнат да мислят по описания в предходния абзац начин, тогава правно-техническите инструменти като разобличаването ще могат да се приложат ефективно и да са от полза при разрешаването на проблема с корупцията.

¹Точка 7 от Резолюция на Европейския парламент относно принципите на правовата държава и основните права в България

*В текста сигнализиране за нередности е използано като синоним на разобличаване.

²Жакс, Жан-Пол, Институционно право на Европейския съюз, София, 2007 г., с. 434

³Ibid, с. 436 и 468-470

⁴ Конференция „Намеренията на ЕК за общ правосъден механизъм и кризата с върховенството на закона в Източна Европа“; <https://debatl.bg/video-na-zhivo-konferentsia-za-namereniata-na-ek-za-obsht-pravosaden-mehanizam/>

⁵Хавел, В., Властта на безвластните, София, 2017 г., с. 62

⁶Тонева, Л., Rule of law в българския преход: Социоструктурни условия за (не)възможност, В: Христов, И., Нестаналото правово общество в България, София, 2012, с. 80

⁷ Ibid, с. 81

⁸ Ibid, с. 89

⁹ Ibid, с. 96

¹⁰ Мишкова, Д., Либерализми, традиции, трансфери. Към историята и методологията на преноса в европейската периферия, В: Христов, И., (Не)станалото правово общество в България, София, 2012, с. 17

¹¹ Ibid, с. 14

¹² Аврелий, М., Към себе си, с. 124

¹³ Ibid, с. 168

¹⁴ Вебер, М., Политиката като призвание. Науката като призвание, с. 160

¹⁵ Кант., Им., Основи на метафизиката на нравите, София, 1974 г., с. 37