

ЕВРОПЕЙСКА ПОЛИТИКА ЗА ЗАЩИТА ПОДАТЕЛИТЕ НА СИГНАЛИ ЗА НЕРЕДНОСТИ, ИЗМАМИ И КОРУПЦИЯ И БЪЛГАРСКАТА ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ

Милка Йосифова*

Увод

През последните години на 21-ви век се наблюдава активност на гражданите да сигнализират чрез различни способности за нередности, адресирани предимно към медиите и пресата, поради тяхната активност да ги представят бързо на обществото и да контролират тяхното изпълнение. В правния мир се налага понятие "обществен интерес", като синоним на общото благо, на общото добро, на общия просперитет и общото благоденствие и не на последно място – на общата справедливост и равенство пред закона (Йосифова, 2018, с. 6). Постигането на това добро изисква ангажираността на всеки неин гражданин, без да изпитва страх, че ще последват репресивни и неблагоприятни мерки, които да рефлектират върху неговото здраве, служебно и политическо развитие, както и върху членовете на неговото семейство и богатство. Все по-често се наблюдават нови инициативи на различните телевизионни и радио предавания, както и пресата, да призовават зрителите и читателите да се включват с мнения, становища и препоръки по теми и събития на деня, или социологически изследвания. Тези действия на медийната индустрия завоюват доверие и предпочитание от гражданите да ги сезират за проблеми, които държавните институции не решават, бавят или отклоняват, а подателите оценяват като неправилни, непрозрачни, нечестни, несправедливи и формални. Така се появи пословичният израз: "Един проблем може да се реши, само ако медиите го покажат". Както казва народът – "доверие лесно се разрушава, но трудно се създава".

Подемът на медиите за даване трибуна на гражданите да сигнализират за нередности е модел, който следва да се приспособи за приложение от институциите на всички нива за да се положи началото за връщане доверието на гражданите към правителството, неговите институции и съдебната система. Участието на гражданите в управлението и правото да бъдат питани за вътрешната и външна политика на държавата са основните ценности

* Милка Йосифова, доктор по икономика и управление от катедра "Национална и регионална сигурност", Университет за национално и световно стопанство, почетен доцент на Академия за иновации и развитие, email: milkajo@abv.bg

стълбове, върху които се държи, съществува и развива демокрацията в една страна и влияе върху променящите се принципи в Европейския съюз.

Въвеждането в действие на тези принципи ще изсветлят съдържанието на понятието "*смяна на системата*", върху което гражданите, правителството и тези, които сме избрали да ни представляват, своевременно следва да постигнат разбирателство и да се вслушат в гласа на народа за постигане на баланс между сигурност и правата на човека. Проблемът за баланса се поставя особено остро и в контекста на престъплението тероризъм и зачестилите напоследък случаи на терористични атаки, които могат лесно да наклонят везните в посока на разсъжденията, че правата на човека не са абсолютни, и в ситуация на тежък дефицит на сигурност, могат да бъдат обект на сериозни ограничения (Ковачева, 2018, с. 6).

Обект на настоящето изследване е европейската и българската политика за защита правата на гражданите и служителите подаващи сигнали – жалби, предложения и петиции, а предмет са дефицитите, които пречат ефективно да действа това право на гражданите и служителите да сигнализират за нередности, измами и корупция [1].

Целта е да се анализират действащите актове на европейско и национално ниво, отделни ситуации и практики, които да очертаят основните проблеми, които в последствие да бъдат подложени на обществен дебат за търсене на европейско и национално решение.

Тезата е свързана с обекта на изследване на европейската и българска политика, които не дават достатъчно нормативна регламентация, което дава успешен ход и нарастващата роля на социалните медии за изваждане на светло корупцията, погрешните управленски решения и ежедневните проблеми за бедността, несправедливостта, здравеопазването, образованието и съдебната система. Тази фактическа действителност повдига въпроса за необходимостта от нови демократични инструменти и механизми и научен дискурс върху добрите практики за един изследователски период от 10 години, които ще съдействат новият Европейски парламент да постави приоритетно изработването на Конвенция за правото и защитата на лицата да подават сигнали, предложения, петиции пред компетентните органи.

Широкото използване на медиите като информационен орган за решаване проблемите на хората с институциите и държавата за нарушения, които многобройните контролни структури не забелязват, не санкционират и не осъждат е наболял проблем. Тези аргументи могат да доведат до съществени последици, които да застрашат демократичните принципи и да разклатят стълбовете на доверие, почтеност, отчетност и прозрачност, които са фундамент на всяко правово общество. Научните среди са длъжници на обществото за пренебрегването на проблемите, за които

гражданите сигнализируют и без политическа воля и Европейска политика, добрите намерения остават само едни добре написани послания.

Международни антикорупционни актове за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция и нарушения

Всички антикорупционни международни актове предвиждат раздели, които изрично регламентират механизми за ефективна защита на лицата, подаващи сигнали за корупция и нарушения. Като правна рамка може да бъдат назовани Конвенция на ООН срещу корупцията, Конвенция на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, Наказателна конвенция относно корупцията, Гражданска конвенция за корупцията, Конвенция за защита на финансовите интереси на ЕО, Конвенция за борба с подкупването на чуждестранни служители в международните търговски сделки и др. България е ратифицирала всички тези международни актове с членството си в ЕС и една част от изискванията са залегнали в българското законодателство. Безспорно е така, защото лицата, които събират смелост да сигнализируют за нередности (whistleblowers), играят жизненоважна демократична роля за изобличаване на корупцията, измамите, злоупотребите, лобизма, шуробаджанщината, непрозрачността при усвояване на европейските фондове, лошото администриране или нейното бездействие – които са само малка част от проблемите, които гражданите виждат.

Подаващите сигнали за нередности поемат голям личен, обществен и служебен риск, като преследване по служба, уволнение, тормоз, физическа разправа, а в някои случаи това рефлектира и върху членовете на семействата им. Има още един съществен проблемен риск за сигнализиращите, а именно когато за очевадни факти и доказателства биват призовавани и разпитвани неограничен по брой пъти знаейки, че не разполагат с допълнителна информация, с намерение да се продължава проверката до изтичане на давностния срок, и в резултат на което да бъде прекратена. Освен това практиката сочи, че всеки разследващ орган заставя подателя на сигнала да подпише известие, че при добиване на допълнителна или нова информация, свързана със случая, да има задължението да я предостави своевременно. Има случаи, при които тези лица напускат страната и тогава биват издирвани с международна заповед за арест, за да се явят пред компетентния орган, което е съществен аргумент за отказ да подават бъдещи сигнали за нередности. При такива случаи гражданите ги възприемат като масирани безпочвени атаки срещу тях, вместо да бъдат морално и финансово възнаградени. Задаването на въпроси от рода *"от къде и как е придобита информацията и от кой и проверена ли е за достоверност и по какъв начин, противоречи ли на европейската политика за защита на сигналаторите за нарушения"*.

Европейското определение за лице, което подава сигнали, се съпътства от задължително предоставяне на защита, както и обезщетение по отношение на всички категории рискове. Субектите са два вида. На първо място външни – от всеки гражданин, и на второ място вътрешни субекти – от служители при ограничения за конфиденциалност. Посочените видове не изчерпват изцяло гражданският оборот на обществото, защото конституцията предоставя и права за подаване на предложения и петиции срещу норми и решения, които ограничават техни права и свободи.

В контекста на успешното разследване и наказване за корупционни престъпления, Наказателната конвенция относно корупцията [2] предвижда разпоредби за защита на лицата, които сътрудничат на правосъдието, както и защита на свидетелите. Конвенцията насърчава предоставянето на имунитет или съответно намаляване на наказанието по отношение на лицата, които съдействат на правосъдието. В тази категория са включени и лицата сигнализиращи за корупция, т.нар. whistleblowers (Ковачева, 2016, с. 72). Ефективното разследване на корупционните престъпления често е пречатвано от липсата на доказателства за тяхното извършване. Защита на свидетелите се прилага и по отношение на лица, които разполагат с информация от значение за разследването или наказателното производство, тъй като никой от участниците няма интерес да разкрие извършването му (Ковачева, 2016, с. 72).

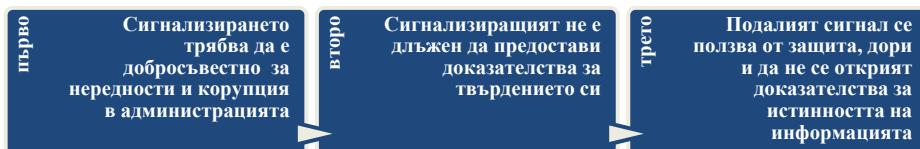
Съгласно чл. 46 от Европейската конвенция за правата на човека [3], държавите-членки имат международноправен ангажимент да изпълняват окончателните решения на ЕСПЧ, установяващи нарушения, както и тези, потвърждаващи постигнатите между страните приятелски споразумения. Цитираното задължение се контролира от Комитета на министрите към Съвета на Европа, а делата, поставящи най-сериозни проблеми, в *"процедура за засилено наблюдение"*. От статистиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) ЕСПЧ за 2017 г., България е на 15-то място по броя на жалбите /623/ и на 19-то място по брой жалби на човек от населението. Съгласно данните, предоставени от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, общият брой български решения на стадия на изпълнението към 31 декември 2017 г. е 207, от които 77 са прецеденти (решения, които поставят самостоятелен проблем по Конвенцията). За 2016 г. техният брой е съответно 290 и 94. Нека посочим някои резултати и от Световния доклад за почтеност [4], който определя почтеността като модерна и всеобхватна категория, която трябва да бъде защитавана. Като най-защитени в доклада се определят субектите, подаващи сигнали от Великобритания, Румъния, Словения и Люксембург. На другия полюс са държавите, при които липсва регламентация за сигурна защита на подаващите сигнали, където на първо място с разпокъсана и несис-

темна правна рамка е България, следвана от Гърция, Испания, Литва, Португалия, Словакия и Финландия. Докладът за почтеност в ЕС от 24 април 2014 г. изготвен от Трансперанси интернешънъл не класира само държавите по този показател, а поставя в центъра на вниманието риска от корупция в европейските институции. Според доклада, европейските институции са уязвими към корупция поради *"редица вратички в законодателството", слабо прилагане на етичните правила, както и правилата за прозрачност и финансов контрол*". Докладът е изготвен преди Изборите за ЕП, чийто мандат изтича през настоящата 2019 г. и сега, преди новите избори за ЕП, около 70% от гражданите продължават да имат възприятие за наличие на корупция.

Според ръководителя на европейския офис на Трансперанси интернешънъл Карл Долън: *"Европейските институции направиха много, за да върнат доверието в себе си през последните години, но здравите основи бяха подкопани от усложнени правила, самодоволство и липса на последователност"*. През последните две години ярко се откроява предпочитанието и вярата на гражданите да подават сигнали за нередности и корупцията пред медиите вместо на органите на МВР, ДАНС, КПКОНПИ и прокуратурата. От друга страна, практиката сочи, че прокуратурата се самосезира предимно по медийни сигнали. Отделен е въпросът как приключват тези проверки и има ли осъдени. Сигналите на гражданите до тези две компетентни институции не се публикуват, както не се и отчитат резултатите на техните официални страници, поради което не може да се установи има ли подавани такива сигнали, какви са резултатите и каква е ефективността.

Прозрачността е единственият механизъм на демокрацията, която може да даде активна пространственост на хоризонта гражданите да участват в процесите на управление и контрол. Налагането на тази добра практика не изисква създаването на комисии, агенции или министерства, а само желание от страна на управляващите и депутатите да дадат зелен семафор на европейските добри практики за закрила на подаващите сигнали за нарушения и корупция.

Вместо това в България първият въпрос след такъв сигнал е как е придобита информацията и проверена ли е за достоверност, от което следва, че всичките те не са прочели международните актове за защита на субектите, подаващи сигнали за нередности и корупция. А може би са ги прочели, но умишлено са ги пренебрегнали и научната изследователска гилдия трябва да каже на висок глас на съдебната система, КПКОНПИ, ДАНС и МВР, че Европейския парламент има следните позиции:



Фиг. 1. Основни охранителни механизми за защита на подателите на сигнали за нередности

Политики за защита на служителите, сигнализиращи за нередности и корупция

При подаването на сигнали от служители, рискът за тях е значително по-висок, въпреки, че ЕС е обявил редица защитни механизми, наречени добри практики. В редица държави е въведен принципът за приемане на анонимни сигнали, който принцип за България продължава да се отстоява от народните представители и управляващите като табу и недопустим от страх истината да не види бял сват сред обществото и някои компетентен орган да се заеме да провери нейната достоверност. Подателят на сигнал да има право на защита от ръководството на съответното ведомство, включително по негово желание да бъде преместен в друга администрация, както и да получи отговор за резултата от извършената проверка са позициите включени в два доклада през 2017 г. до ЕП. На 20 януари 2017 г. е публикуван Доклад относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности за защита на финансовите интереси на ЕС. На основание доклада на Комисията по бюджетен контрол и на Комисията по конституционни въпроси (PE 587.704v02-00 A8-0004/2017 от 21 януари 2017 г.), относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защита на финансовите интереси на ЕС [5], са мотивирани съществени констатации, които изискват български прочит и широко обществено обсъждане за оттласкване на страната от поредното негативно челно място, като:

ПЪРВО МЯСТО

като най-корумпираната страна, което застрашава с години икономиката, демокрацията и сигурността

ПЪРВО МЯСТО

по смъртност, бедност, неграмотност, свобода на словото и демографски срив

ПЪРВО МЯСТО

по липса на прозрачност, ефективен механизъм за контрол и носене на отговорност за всяко управленско действие и бездействие

Фиг. 2. Основна регламентация за определяне на негативна оценка

ЕП следва да има право на пълен достъп до информация, за да може да проведе процедурата по освобождаване от отговорност на субектите, подаващи сигнали за нередности и корупция в целия ЕС. Парламентът получава информация от отделни граждани или неправителствени организации за нередности, свързани с отделни европейски проекти, които са изцяло или частично финансирани чрез бюджета на Съюза и потвърждава, че подаващите сигнали за нередности, имат важна роля в предотвратяването, откриването и докладването на злоупотреби, свързани с бюджета на ЕС, както и случаи на корупция. За целта е необходимо да бъде създадена и популяризирана култура на доверие сред широката общественост и гаранции за защита, което ще ги мотивира окуражително.

Целесъобразно е спешно да се установи хоризонтална правна рамка, която да регламентира правата и задълженията, които да осигурят защита на лицата в целия ЕС за разглеждане на анонимни сигнали чрез защита на анонимността, предоставяне на правна, психологическа и ако е необходимо и финансова помощ, както и достъп до различни канали за информация на подателите на сигнали, както и съответстващи схеми за бърза реакция от компетентните органи за успешното разследване и овладяване на корупцията. Задължително към изброените съображения следва да се има предвид и становището на ЕП: *"че органите следва да не ограничават или намаляват способността на лицата, които подават сигнали за нередности, и на журналистите да документират и оповестяват неправомерни, незаконни*

или вредни практики, когато разкриват тази информация добросъвестно и приоритет е общественият интерес".

Оценка на европейската правна регламентация

Като начало може да се позовем на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (чл.22а, 22б и 22в) [6], според които всички институции на ЕС са задължени, считано 1 януари 2014 г., да изградят комисии и да работят по вътрешните правила за защита на лицата на основание общоевропейската оценка. На равнище държава-членка, защитата на субектите не е хармонизирана в техните законодателства и се явява рисков аргумент в личен и професионален план за лицата, подаващи сигнали, което по същество е страхова бариера да се развива тази прозрачност и желание за участие на гражданите в борбата с корупцията и нарушението. ЕП визира гаранции: *"че всички репресивни мерки срещу лицата, които подават сигнали за нередности, ще бъдат наказани по подходящ начин"* чрез:

- Решение на Европейския омбудсман от 2014 г. за започване на разследване по собствена инициатива, насочено към институциите на ЕС, относно защитата на лицата, които подават сигнали за нередности, и приветства изключително положителните резултати от това разследване. Призовават се институциите и другите органи на ЕС, които все още не са приложили насоките, съставени след приключването на разследването, да направят това без забавяне;
- Решение на ЕП за установяването на специално звено в рамките на Парламента с механизъм на докладване и специални структури (например горещи линии, уебсайтове, точки за контакт) за получаване на информация от лица, подаващи сигнали за нередности, във връзка с финансовите интереси на Съюза, до момента, когато бъде установена независима институция на ЕС.

След всеобхватен системен анализ на тези решения са изведени следните препоръки:

1. Не се допуска името на служителя да бъде цитирано в официални или работни документи, както и разпространявано независимо по какъв начин.
2. Не се налага дисциплинарна отговорност или ограничаване на права, дори когато се установи, че сигналът е неоснователен поради липса на данни и доказателства в негова подкрепа.

3. Не се освобождава от отговорност подателят, когато е участник в събитието, но задължително се ползва от защитата по отношение акта на сигнализиране.

При приложението на аналитичния подход се установява, че не така стои въпросът в частния сектор. Наетите лица са обвързани от задълженията за поверителност по отношение на определена информация, от което следва, че лицата, подаващи сигнали за нередности, е твърде вероятно да станат обект на дисциплинарно наказание и последващо уволнение поради факта, че са докладвали (изнесли информация) извън организацията си. Един от важните въпроси е по какъв начин Конвенцията на ООН срещу корупцията [7] ще се отрази на правото на ЕС и дали този акт ще доведе до необходимост от промени. Декларирането на компетентността на ЕС към момента на присъединяването на практика определя предварително и рамката на задълженията, която ЕС поема във връзка с прилагането на тази конвенция. Декларацията, включена като приложение към Решението на Съвета, съдържа конкретните области, регламентирани от Конвенцията, които касаят компетентността на ЕС по отношение на въпроси, свързани с противодействието на корупцията в самия ЕС, неговите институции и длъжностни лица, които работят в тях (Ковачева, 2016).

Общественият интерес – съвременна защитна политика на Европейския съюз

На 17 април 2018 г. ЕК прие пакет от мерки за засилване защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, като средство за разкриване на незаконни дейности и подпомагане прилагането на правото на ЕС. Пакетът от мерки има силата на предложение за директива на ЕП и на Съвета. Мотивите са провокирани от неотдавнашните скандали с "Дизелгейт", "Люкслийкс", "Досиетата от Панама", както и настоящия скандал "Кеймбридж Аналитика", които са достатъчни основания да се приеме, че лицата, сигнализиращи за нередности, могат да играят важна роля за разкриването на незаконни дейности, които вредят на обществения интерес и на благосъстоянието на гражданите на целия ЕС. *Кога интересът е обществено значим?* Още Русо е казал, че *"общата воля не е сбор от волята на отделните лица...всеки човек има задължения към обществото, в което единствено е възможно свободното и цялостно развитие на неговата личност"*. Според Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) [8] *"интересите на лицата не могат да се упражняват в противоречие с интересите на обществото"*. Следва да се разграничават понятията *"законен интерес"*, *"правен интерес"*, *"държавен интерес"* и *"обществен интерес"*.

Законният интерес е обявен от Конституцията и интересите на гражданите се закрилят от закона наравно със защитата на техните права и свободи. За разлика от законният интерес, правният интерес е процесуално понятие. Правният интерес е връзка между обявени от закона права и правният домейн на конкретното лице. Самата връзка е материалноправна, от което следва, че правният интерес е понятие, както на материалното право, така и на процесуалното право. Съгласно чл. 15, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), за подаване на предложения или сигнали не се изисква наличие на личен или пряк правен интерес. Макар и да не е изрично определено, *"държавният интерес"* стои над *"обществения интерес"*. Често двете понятия се третираат с едно и също съдържание, въпреки водещата роля на държавния интерес.

При конфликт на интереси, общото благо е преди правата и благополучието на отделните членове на държавата, съгласно чл. 55, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Понятието значим обществен интерес се употребява и в законодателната практика на ЕС – Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни [9]. Съществува и друга хипотеза за обяснение на понятието *"значим обществен интерес"*. Според Уилям Блекстоун един от авторитетите на английското право със свой труд "Коментари на законите на Англия" – 1766 г., свободата трябва да бъде ограничавана до степен, необходима до общото благо. Нека се позовем на още един учен – Дж. М. Кели, *"съществува непременно противоречие между интересите на индивида и тези на обществото, защото индивидът има собствен интерес от благоденствието на обществото и на свой ред интересът на обществото е да пази правата на индивида"*.

Търсената цел е да се гарантира високо равнище на защита на лицата, сигнализиращи за нередности и нарушаване на законодателството на ЕС, а нейното постигане ще става с нови стандарти, безопасни канали за сигнализиране, както в рамките на определена организация, така и към публичните органи. Предвидените гаранции следва да предпазват лицата срещу уволнение, понижение в длъжност и други форми на ответни действия с цел отмъщение и политиката на ЕС ще изисква от националните органи да информират гражданите и да предоставят на публичните органи обучение за това как да се действа в случаи на подаване на сигнали за нередности. В тази посока може да бъде причислено изказването на първия заместник-председател на Комисията Франс Тимерманс, според който: "Много от неправомерните деяния, предизвикали скандали напоследък, може би никога нямаше да се разчуют, ако вътрешни лица не бяха проявили смелостта да подадат информация за тях. Тези лица

обаче поеха огромен риск. Следователно, ако осигурим по-добра защита на сигнализиращите за нередности лица, ще можем в по-голяма степен да откриваме и предотвратяваме вредите, нанасяни на обществения интерес, като например измамите, корупцията, избягването на корпоративните данъци и вредите за здравето на хората и за околната среда. Тези, които постъпват правилно, не трябва да бъдат наказвани. В допълнение днешното предложение защитава също онези, които действат като източници на информация за разследващите журналисти, като спомага да се гарантира защитата на свободата на изразяване на мнение и свободата на медиите в Европа". Все в този порядък е и становището на Вера Йоурова, че "Новите правила за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, ще бъдат от ключово значение. В глобализирания ни свят, където съществува истински стремеж за увеличаване на печалбата, понякога за сметка на спазването на законите, трябва да подкрепяме онези, които са готови да поемат риска да оповестят сериозни нарушения на правото на ЕС. Дължим това на честните хора на Европа".

Сигналите за нередности могат да помогнат за разкриването, разследването и санкционирането за злоупотреби с правото на ЕС. Към тези положителни съображения следва да се добавят и тези, които са с особена важност за журналистите и свободния печат, тъй като могат да играят съществена ключова роля на пазители на демокрацията. Към тях се добавят и аргументите, че сигнализиращите за нередности могат да допринесат и за опазването на свободата на изразяване на мнение и свободата на медиите, което има силно въздействащо значение за защита на принципите на правовата демократична държава и прилагането на възприетите демократични ценности в Европа.

Водещата цел е гражданите да доведат до знанието на обществото незаконни действия и затова не следва да бъдат под заплаха от своите действия. В действителност не са малко случаите, при които тези граждани са загубили работните си места, репутацията си и дори здравето си. Според проучване на Global Business Ethics от 2016 г. [10], 36% от работниците, които са съобщили за нередности, са станали жертва на отмъщение. Предимно това са случаи свързани с нарушения в областта на обществените поръчки, финансовите услуги, изпирането на пари и финансирането на тероризма, безопасността на храните, сигурността на транспорта, опазването на околната среда, ядрената безопасност, общественото здраве, защитата на потребителите, неприкосновеността на личния живот, защитата на личните данни, сигурността на мрежите и информационните системи и др. Въпреки широкият спектър от нарушения на правото на ЕС, задължително следва да се включат и нарушенията, свързани с правилата за конкуренция при правилата за облагане с корпоративен данък и вреди, нанасяни на финансови-

те интереси на Съюза. ЕК препоръчва на държавите-членки да надхвърлят тези минимални стандарти и да създадат всеобхватни рамки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, ръководени и въз основа на същите принципи.

Основни опорни точки на ЕС за постигане на гаранции за защита на гражданите подаващи сигнали

Приложението на препоръчаните механизми от Европейския съюз са синтез от мерки на изпитани добри практики, спазването на които следва да доведе до гарантирана ефективна защита на сигнализиращите лица за нередности и корупция.

Таблица 1. Европейски гаранции за защита на подателите на сигнали

Гаранции на защита	Механизъм за приложение на мерки
1. Ясни механизми и задължения за работодателите	Всички предприятия с над 50 служители и с годишен оборот над 10 милиона евро ще трябва да въведат вътрешна процедура за разглеждане на сигнали за нередности както и всички държавни и регионални администрации и общини с над 10 000 жители.
2. Ясни канали за сигнализиране	както в рамките на организацията, така и извън нея, които гарантират поверителност.
3. Задължения за обратна информация	Срок за извършване на проверка и последващи действия с предоставяне на отговор в срок от 3 месеца до подателя на сигнала.
4. Ефективна защита за предотвратяване на ответни действия с цел отмъщаване	Забраняват се всички форми на ответни действия с цел отмъщение, като се предвидят и налагат санкции. На лицето, сигнализиращо за нередности, се предоставя достъп до безплатни съвети и подходящи правни средства за защита, като тежестта за доказване, че не е оказвала репресия, пада върху организацията.
5. Право на съдебна защита	Лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъдат защитавани при съдебни производства, чрез освобождаване от отговорност за оповестяването на информацията.
6. Ефективни защитни мерки	Защитни механизми срещу злонамерени сигнали, накърняващи неоснователно репутацията. Засегнатите лица от тези сигнали се ползват в пълна степен от презумпцията за невинност, от справедлив съдебен процес и от право на защита.

Оценката на ЕС за нивото и качеството на закрила на лицата, сигнализиращи за нередности, е *"разпокъсана и непоследователна"*. Само десет държави към 2018 г. са наложили механизми, които да гарантират, че лицата, сигнализиращи за нередности, са напълно защитени. Това са Франция, Италия, Литва, Малта, Нидерландия, Словакия, Швеция и Обединеното кралство. В останалите 18 държави предоставената защита е частична. Обхваща или само държавни служители, или само определени сектори като финансовите услуги, или само конкретни видове нарушения, като корупцията. Директивата за търговската тайна защитава лицата, сигнализиращи за нередности, които разкриват търговска тайна, с цел защита на обществения интерес, като ги освобождава от отговорност. Директива (ЕС) 206/943 от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване [11], е сбор от една поредица от правила за гарантиране на добри практики..

През 2017 г. Евробарометър провежда специално проучване относно корупцията, според което 1/3 от всички европейци отговарят, че за случаите на корупция не се сигнализира, единствено поради несигурната защита за лицата. През същата 2017 година, ЕК провежда обществена консултация, която стига до заключението, че най-честата причина работниците да не сигнализират за случаи на нередности, е страхът от правни и финансови последици. Една година по-рано (2016 г.) друго проучване на организацията Global Business Ethics, обхващащо 10 000 работници в частния, публичния и нестопански сектор в 13 държави, показва че 33% са ставали свидетели на нередности; 59% са съобщили за това, като 26% от тях са станали жертва на ответни действия с цел отмъщение. Интерес за настоящето изследване представлява заключението на Евробарометър от 2017 г., че причините да не се докладват сигнали за корупция е в тяхното трудно доказване (45%), а 32% са на мнение, че дори и да се намерят доказателства, отговорните лица няма да бъдат обвинени и наказани. Близко половината от анкетираните (49%) твърдят, че не знаят къде да сигнализират за случаи на корупция, ако станат жертва или свидетели на корупция.

Следва да се има предвид, че социални и културни фактори също допринасят за това гражданите да се отказват да подават сигнали и най-вече страхът да не бъдат обвинени като предатели, което е лоша слава и репутация. През 2017 г. ЕП призова ЕК да представи до края на година, хоризонтално законодателно предложение за гарантиране на високо и ефективно равнище на защита на сигнализиращите за нередности. На 23 април 2018 г. ЕК внесе Съобщение COM(2018)214 до ЕП, Съвета и Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) за подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС.

Организациите на гражданското общество, както и профсъюзите, редовно отправят призови за общоевропейско законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които са в полза на обществения интерес. В тази насока е Резолюцията от 24 октомври 2017 г. относно законосъобразните мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които в името на обществения интерес разкриват поверителна информация за дружества и публични органи (2016//2224(INI) и Резолюцията на ЕП от 20 януари 2017 г. относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности за защита на финансовите интереси на ЕС. Оценката на ЕК съдържа заключението, че е необходимо укрепване на прилагането на законодателството на ЕС за защита на свободата на изразяване на мнение и премахване съществуващите пропуски и неравномерната степен на защита на лицата при сигнали, съдържащи информация във важни области и трудни за откриване случаи. Ако защитата е гарантирана, това може да доведе до ефективно откриване, разследване и наказателно преследване на нарушения и обратното – сериозно да накърни обществения интерес. В действителност е настъпил моментът да се действа проактивно, не само в посока защитата на лицата, но и самият процес да стане неделима част от прилагането на правото на Съюза, не само в области със сериозни нередности, но и като превенция, чрез правно обвързващи минимални стандарти за защита, особено в борбата срещу измамите, корупцията, укриването на данъци и избягване на данъчно облагане. Прилаганите добри практики в ЕС са систематизирани в Съобщение на ЕК от 2016 г. [12]. Към тях следва да се добавят и областта на опазване на околната среда, общественото здраве и безопасността в синхрон с правото на защита правото на свобода на изразяване на мнение и свободата на медиите, залегнали в чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, обсъдени на Втория годишен колоквиум за основните права, проведен през ноември 2016 г., на тема "Медиен плюрализъм и демокрация". Лицата, сигнализиращи за нередности, ще имат по-голяма готовност да разговарят с разследващи журналисти, ако са защитени от ответни действия с цел отмъщение и им бъде предоставена необходимата правна сигурност, за да вземат информирано решение, като бъдат напълно наясно с правата и отговорностите си.

Особени надежди се възлагат на бъдещата Европейска прокуратура, която ще разследва, повдига и поддържа обвинения за престъпления, засягащи финансовия бюджет на ЕС. По-специално, неразкритата корупция води до неефективност на обществените и публични инвестиции и ограничава икономическия растеж. Според окончателният доклад-проучване на ЕК от 2017 г., с който се дава Оценка на икономическите ползи от защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, при обществените поръчки [13],

ЕС губи като цяло потенциални ползи в размер на 5.8 – 9.6 милиарда евро годишно поради липса на защита на лицата, сигнализиращи за нередности

През 2017 г. е направено предложение за директива за предоставяне на по-големи възможности на държавите-членки за защита на конкуренцията, в което се предвижда известна защита за служителите, които сътрудничат при разследванията чрез онлайн инструменти за анонимно предупреждение. Културата на работното място следва да включва ефективни канали, които да осигуряват гаранции, че е безопасно и приемливо да говорят открито с разследващите журналисти и медиите. ЕК насърчава държавите-членки да прилагат принципите, залегнали в препоръките на Съвета на Европа и в съдебната практика на ЕСПЧ, относно правото на свободата за изразяване на мнение. Очакванията са настоящият ЕП избран през 2019 г. да приеме плануваната директива, която да актуализира правилата за защита и равно третиране на лицата, сигнализиращи за нередности.

Влияние на политиката на ЕС върху действията на България по защита лицата, сигнализиращи за нарушения и корупция

Въпросът за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушение, стои с особена загриженост на вниманието на ЕП още от 2011 г. Комисията по бюджетен контрол, възлага проучване на тема: *"Корупцията и конфликтът на интереси в европейските институции: ефективност на лицата, подаващи сигнали за нередности"*. Правилникът за длъжностни лица на ЕС съдържа разпоредби относно защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, но ефективното им приложение зависи от националните законодателства на държавите-членки, които съществено се различават. Във връзка с резултатите от възложеното изследване се стига до заключението, че са необходими общоевропейски инструменти и независима европейска институция, която да осъществява координацията и контрола на дейността в по-широк смисъл, особено когато са засегнати финансовите интереси на Съюза. Законодателното предложение се основава на чл. 151 и чл. 153, параграф 2, буква "б" от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Пет години по-късно, през 2016 г., ЕК установява, че напредъкът за регламентиране защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, е недостатъчен според становището на Комисията по конституционни въпроси, отправено до водещата комисия по бюджетен контрол на ЕП. В отговор на тези препоръки, българската политика е насочена към търсене на възможности да бъдат отразени някои основни насоки в новоприетите антикорупционни актове, без хармонизиране на действащите правни актове, изчаквайки приемането на директивата от ЕП и Съвета.

От 2015 г., българското правителство предприема редица мерки, които са насочени в различни сфери, повлияни от корупционни практики, базирани на различни европейски инициативни актове. Очертава се реална необходимост от правна сигурност относно разпоредбите за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, тъй като трайната липса на политика и разпокъсаният подход възпират гражданите и служителите от активност. ЕС насърчава държавите-членки да провеждат редовно оценка на ефективността на прилаганите от тях мерки, като вземат под внимание общественото мнение и резултатите от международни анкети и независими проучвания. Темата за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, е обвързана с много спорни и противоречиви виждания и практики както в ЕС, така и в България, които не дават гаранции и правова защита за подкрепа на подателите на сигнали, която ситуация се очертава да се запази за решение от новия Европейски парламент.

Политиката на ЕС се гради върху стратегическото планиране, като анализирана и претеглена възможност за избор на определени действия, които предоставят обективна възможност за вземане на най-ефективните и целесъобразни решения от държавното управление в името на обществения интерес. Според Питър Лоранж процесът на стратегическо планиране е ефективен инструмент за вземане на всеобхватно и реалистично действие. С Решение № 230 на Министерски съвет от 09 април 2015 г. е приета *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г.* След признанието в преамбюла на стратегията, че не предлага изчерпателен каталог от мерки за противодействие на корупцията, а само по високите етажи на властта, защитата на субектите, подаващи сигнали срещу нередности и корупция, намира място в Приоритет № 5, със заглавие: "Освобождане на гражданите от "дребната" корупция". Необходимо е, според стратегията, да се поощряват гражданите да сигнализират при случаите на дребна корупция, за което е необходимо ефективна защита на сигнализиращите лица чрез система от гаранции за защита от преследване, служебна и административна репресия. Още един приоритет № 6 озаглавен "*Създаване на среда на обществена нетърпимост към корупцията*" има отношение към темата. Съдържа три мерки насочени към организационно-комуникационни антикорупционни кампании и предоставяне на парични награди на разследващи журналисти, длъжностни лица и граждани, които са подали сигнали с конкретна информация за корупция, довели до ефективни присъди или санкции на уличените лица. На трето място е предвидено да се въведе антикорупционно обучение като част от гражданското образование.

През 2017 г. е публикуван Отчет за изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република Бълга-

рия (20015-2020) г. [14], в който отчет по цитираните мерки няма отчетени данни, цифри, аналитичен анализ на изпълнение на мерките и конкретни постигнати резултати. Съществен пропуск на отчета е и липсата на коментар как са управлявани целите и какви видими резултати са постигнати, защото целевото управление е един от основните методи да се предвидят и очертаят положителните и рисковите ситуации, които бъдещето ще поднесе. Нека си припомним позицията на Дъглас Макгрегър като привърженик на този метод, според който *"оценяването следва да бъде според резултатите, а не според личните качества на отделните управляващи субекти"*. Отчетът за изпълнение на Националната стратегия е единственият документ, от който може да се съди каква ефективност в борбата с корупцията е постигната през последните четири години от нейното действие.

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

Законът е обнародван на 19 януари 2018 г., а вече има 5 изменения и допълнения, последното от които е от първия работен ден на 2019 г. Чл. 4, ал.1 от Общите положения на Закона съдържа две точки, които могат да бъдат отнесени към защита на лицата, подаващи сигнали – "т. 4. зачитане и гарантиране на правата и свободите на гражданите" и "т. 7. защита на лицата, подали сигнал за нарушение". Приложението на Закона налага спазването на пет принципа, които имат своя заряд на ценностите на демокрацията:

1. Законност – Законността е политико-правен режим, при който държавата чрез нейните публични органи – съд, прокуратура, МВР, както и гражданите и другите субекти на правото, са длъжни стриктно и прозрачно да се придържат към установения по силата на основния закон правов ред. Принципът на законност се характеризира с върховенството на закона и единство на законността посредством правовата държава, с универсалност на принципа на законност и целесъобразност на законността, с равенство пред закона и гарантиране на основните права и свободи и неотвратимост на наказанието и зависимостта между законността и правната култура на обществото.

2. Прозрачност – Прозрачността като целева управленска същност на демокрацията се свързва с отчетността в дейността на публичните структури чрез регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие, на вземане на решения за спазване ценности като почтеност и морал в обществените отношения и не на последно място за повишаване на общественото доверие.

3. Независимост – Независимостта е състояние на дадена държава, която упражнява самостоятелно цялата власт и притежава суверенитет. За

България тя е провъзгласена на 5 октомври 1908 г. в Търново, с който акт българската държава отхвърля политическата и финансовата си зависимост, наложена ѝ от големите европейски държави с Берлинския договор тридесет години по-рано. Когато се говори за независимост на един антикорупционен орган, въгълът от който следва да се изследва независимостта, е от управленска и политическа зависимост, от монополна и олигархическа независимост с устойчивост на характера за морала и всеотдайността да се отдадат индивидите решени да се посветят на борбата с корупцията, измамите и организираната престъпност. Постигането на тези цели изисква мобилизиране на цялото общество, за което трябва да се гарантира твърда защита на лицата, подаващите сигнали за нарушения.

4. Обективност – Освен като демократична ценност обективността означава морал, обективиран с християнските ценности. Това означава, че има обективен морал, с който е редно да се съобразяваме. Но по никакъв начин наличието на обективност не означава, че има универсалност, както и че има абсолютност по отношение на времето, или че не са възможни изключения в зависимост от обстоятелствата. Според проф. Уилям Лейн Крейг – *"терминът "обективен" означава "независимо от човешкото мнение"*. Негов антоним е *"субективен"*, който означава *"в зависимост от личното мнение на човек"*.

5. Безпристрастност – Изискванията за безпристрастност са уредени в международни стандарти чрез методи за доказване. Като пример може да се посочи ISO/IEC 17020:2012 "Оценяване на съответствието. Изисквания за дейността на различни видове органи, извършващи контрол" и ISO/IEC 17020:2004 "Общи критерии за дейността на различни видове органи за контрол". Изискванията за безпристрастност през последните две години се разширява в по-нови версии на стандартите като например ISO/IEC 17011:2018 и ISO/IEC 17025:2017. Първоначално отсъстват критерии за безпристрастност – те се появяват, но в по-общ вид в последните стандарти, което позволява едно по-свободно тълкуване на това много значимо изискване.

Задължението за спазване на описаните принципи от ръководството и служителите на ЕК не са гаранция, че са осъзнати по вътрешно убеждение в практиката, което изисква всеки субект да бъде подложен на проверка, вместо механичното прехвърляне на кадрите от няколко структури в един орган, без оценка за всеки един индивид, какъв принос има и е доказал лично в борбата с корупцията. Съгласно чл. 34 от ЗПКОНПИ, при осъществяване на дейността си по превенция на корупцията, Комисията взаимодейства с други държавни органи на местно самоуправление, неправителствени организации, представители на бизнеса, както и с международни организации. Законът изключва гражданите като субект на взаимодействие с Комисия-

та, което ограничение капсулира кръга на взаимодействие, което нарушава принципа на прозрачност, свобода на словото и възможност за търсене на отговорност.

Глава шеста "Сигнали" в чл. 47 включва няколко ограничения, които са предпоставка да окажат влияние върху желанието на гражданите да подават сигнали за корупция и конфликт на интереси. На първо място това е ал. 6, която въвежда изискването *"анонимни сигнали да не се разглеждат и изпращат по компетентност"*. Текстът противоречи на прокламираната визия на Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., която предвижда в Приоритет № 5 *"уредване на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал"*. Резонен е въпросът, ако е налице конфликт на интереси между две лица в едни институции и това е явен факт, проверим и доказуем, защо няма да се даде ход на сигнала, ако не е подписан от конкретно лице?

За разлика от Стратегията, Законът съдържа специална глава "Защита на подалия сигнала", която въвежда задължения за лицата, разглеждащи сигнали, да запазят в тайна самоличността на подателя, фактите, доказателствата, включително и мерки, предотвратяващи действия, чрез които може да се оказва психически и физически натиск на подателя. Съществена правна стойност има чл. 51 от Глава седма, според който: *"Лице, което е уволнено, преследвано или по отношение на което са предприети действия, водещи до психически или физически тормоз, заради това, че е подало сигнал, има право на обезщетение за претърпените от него имуществени и немуществени вреди по съдебен ред."*

Следва да се обърне внимание и на даденото в Закона определение на понятието "проверка за почтеност". Според т.13 от Допълнителните разпоредби, §1, проверката за почтеност има за цел да установи, че проверяваното лице изпълнява правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на страната и в интерес на гражданите и обществото.

Може ли да се приравни понятието "обществен интерес" с израза "в интерес на гражданите и обществото". Според римската правна доктрина те се обвързват с абстрактните понятия за "благополучие" и "благоденствие", когато се използват за защита правата и свободите на гражданите от неблагоприятни управленски решения в едно демократично общество, или обяснено по друг начин – при реалните демокрации общественият интерес се извежда от гражданското общество, за което двете трактовки по своята същност са близки и обясними една от друга, за което тълкуването следва да се обвързва и изхожда индивидуално във всеки конкретен случай.

Ако се позоваем на станалите известни действия на Комисията и направеният отчет за едногодишните резултати от нейната дейност може да се препоръча:

- повече прозрачност, отчетност за дейността и непрекъснат отчет за ефективността на мерките;
- изготвяне на предложение до правителството за присъединяване на България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи;
- предприемане на действия за възстановяване на публичния достъп до решенията от съдебните дела срещу административните органи;
- предприемане на инициатива за разглеждане на анонимни сигнали, за да се окуражат гражданите и служителите да ги подават, като на страницата на комисията се публикува сигнала и резултатът от проверката;
- ръководството на комисията да не забравя, че 9 декември е обявен за Международен ден за борба с корупцията и инициативата за неговото отбелязване е целесъобразно да бъде на КПКОНПИ.

Наказателнопроцесуален кодекс

През 2006 г. Народното събрание отмени Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите, който имаше за цел да осигури широкото участие на трудовите колективи и на гражданите в цялата система на социалното управление... От същата година (29.04.) влиза в сила НПК, който осигурява защитата от престъпни посегателства срещу страната, срещу живота, свободата, честта, правата и законните интереси на гражданите. В Глава шестнадесета "Общи положения", са разписани задълженията на гражданите и длъжностните лица за уведомяване. Съдържанието на уведомяването е развито в чл. 205 от НПК. В алинея първа са регламентирани задълженията на гражданите за уведомяване. *"Когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са обществено задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган"*.

Следва да се обърне внимание, че правната норма въздига като предмет за докладване само деяния за извършено престъпление от общ характер, докато Европейската политика е насочена към защита и закрила на лицата, подаващи сигнали за нарушения, измами и корупция, което е по-издържано от правна гледна точка. Недопустимо е материалното право да изисква от българските граждани, да се ориентират юридически, кога едно нарушение и корупционно поведение са престъпление, за да пристъпят към действие за уведомяване. Ако допуснем, че едно нарушение е в основата на корупцион-

на схема, как следва да се определи има ли характер на престъпление, след като корупцията не е обявена за престъпление в българското наказателно право. Търсейки основната същност на изследвания правен състав, е извършено запитване до министъра на правосъдието по Закона за достъп до обществена информация, със следния въпрос:

"След като всички антикорупционни конвенции, които България е ратифицирала още преди присъединяването си в ЕС, призовават присъединилите се държави да обявят корупцията за престъпление, все още това не е факт в българския НК, а може би това би повлияло положително, за да отпадне Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК, който е препен камък за Шенген и Еврозоната?"

Според дадения отговор на Министерство на правосъдието "В международните конвенции за борба с корупцията, по които Република България е страна – Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с подкупването на чужди длъжностни лица международни търговски сделки, Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), Конвенцията на Европейския съюз за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, не се съдържа задължение за въвеждане на наказателен състав (дефиниция) на корупция, а за криминализиране на различни корупционни престъпления и техните деяния (например подкуп, търговия с влияние и др.) и на престъпления свързани с корупционни престъпления. Докладите на международните антикорупционни мониторингови механизми Група държави срещу корупцията (GRECO), Работна група на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица, Прегледа на ООН по прилагането на UNCAC отчитат висока степени на съответствие на българското материално право (Наказателния кодекс) на международните стандарти в областта на криминализиране на корупционните престъпления (докладите са публикувани и на страницата на Министерство на правосъдието в интернет)", е видно, че корупцията за съдебната система не е престъпление. Липсата на възможност за правилна преценка, кое нарушение е престъпление, действа въздържащо на гражданите да уведомяват. Освен това, следва да се има предвид, че корупцията в България все още не е обявена за престъпление поради липсата на задължителен характер на акта "конвенция".

Според водещи юристи, конвенциите нямат задължителен характер само когато не са ратифицирани от съответната държава, а конвенциите срещу корупцията до една са ратифицирани от България, с което е изпълнено едно

от условията да бъде приета в ЕС. Алинея 1 на чл. 205 от НПК въвежда още едно изискване – уведомлението следва да бъде извършено от гражданите "незабавно". Практически възниква въпросът, как може да се установи моментът на узнаване, за да възбуди задължение за незабавно уведомяване. Реторично следва и въпросът, какво следва, ако не последва уведомление от гражданина, под предлог, че не може да прецени деянието има ли характер на престъпление?

Органи на досъдебното производство са МВР и прокуратурата, към които трябва да бъде извършено уведомлението. Не става ясно от редакцията на нормата, кой може да бъде другият държавен орган, както и формата, под която следва да бъде извършено уведомлението към този друг орган. Когато е уведомен "друг държавен орган", тъй няма самостоятелен характер във връзка с осъществяване на оценката на постъпилите данни. И двете хипотези (уведомяване на друг държавен орган от гражданите или узнаване за извършено престъпление от общ характер) имат за резултат визираното в ал. 3 на чл. 205 задължение за незабавно осъществяване на правомощията за образуване на производството, които принадлежат на прокурора и условно на разследващите органи, съгласно правна фикция на чл. 212, ал. 2 НПК. От друга страна, в нито една своя разпоредба, НПК не допуска формирането на вътрешно убеждение и вземането на решения във връзка с образуване на производството да бъдат предоставени на разследващите органи и въведената хипотеза за уведомление на "друг държавен орган", който дори не притежава характеристиката на "разследващ орган". С ал. 2 на чл. 205 от НПК се вменияват същите задължения и на длъжностните лица, с едно допълнение "да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението".

От направеният анализ на съдържанието и произтичащите от чл. 205 от НПК права и задължения възникват повече въпроси, отколкото отговори, за неговото приложение и ефективност. Нормата действа от приемането на НПК и през изминалите повече от 12 години не е изменяна и допълвана, както изследвана и оценявана за въздействие и ефективност. За изясняване на института уведомяване може да се потърси в подзаконовни нормативни актове за провеждане на предварителни проверки. Процедурите са структурирани върху базата данни, залегнали в информацията, а развитието на проверката може да приключи с образуване на досъдебно производство или отказ по чл. 213 от НПК. Проверката от уведомлението може да приключи и с резолюция, чиято същност като акт създава предпоставки за съмнения от обективна страна и следва да подлежи на сериозен критичен и правен анализ. Процесуалният закон използва характеристиката "липса на достатъчно данни" като неяснота, непълнота или недостатъчен обем, като основание да се върне уведомителния сигнал на подателя.

Следва да се направи уговорка, че отмяната на Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите и замяната му само с един единствен член в НПК в действителност не може да изчерпи в пълнота съдържателността на цялата същност на целта и задачите, гражданите да имат възможност да сигнализират за нарушения, измами и корупция по един демократичен начин, което създава предпоставки тези уведомления да не водят до видим резултат от позиция на бързо решаване и ефективна резултативност като превенция. Достатъчен е да се посочи само един пример, че възможният общ период за провеждане на предварителна проверка по уведомителния сигнал може да надхвърли 7 месеца, а при осъществяването на контрола от горестоящата прокуратура има още една възможност за удължаване на срока с още един месец при промяна на постановлението за отказ на основание на непълни данни и изясняване на обстоятелства. Нека да повторим, че предварителната проверка има за задача да събере достатъчно данни, които не се съдържат в уведомителния сигнал за извършено престъпление, т.е. достатъчно убеждение за вероятността да е настъпило това събитие в обективната действителност (Топалов, Георгиев, 1989).

Над 40 % от анкетираните в социологическо проучване не биха подали сигнал за корупция поради страх от последствия. Разследването на корупцията на най-високо политическо ниво трябва да бъде основният приоритет в работата на КПКОНПИ, което мнение изразяват 71.2% от запитаните в анкета проведена през месец февруари 2019 г. от Асоциация "Прозрачност без граници" [15]. На второ място според анкетираните се поставя въпроса за разследването на корупцията в местната власт и сред служителите в централната администрация. Според анкетираните, 24.5% биха подали сигнали за корупция до медиите, 20% на полицията, 13.5% на КПКОНПИ и само 10.1% на прокуратурата. Проучването посочва още, че около 33 на сто от гражданите биха съдействали на КПКОНПИ за разкриване на корупцията, ако не им отнеме много време и усилия. Ако са убедени, че ще се разследва безпристрастно биха съдействали 27,7 на сто, а 24,6 на сто биха го направили, ако останат анонимни. Едва 9,4 на сто биха съдействали при всички случаи. Директорът на дирекция "Превенция на корупцията" в КПКОНПИ отчита, че досега комисията е направила 2200 проверки за незаконно придобито имущество, внесла е в съда 180 иска с цена над 310 млн. лв., а влезлите в сила решения на съда са 21 за 12,5 млн. лв и са постъпили над 700 сигнала, повечето от тях подадени от граждани.

Изложеното обуславя нуждата от сериозен дебат, който да даде отговор на повдигнатите въпроси и да насочи вниманието към тази материя, което да активира гражданите и длъжностните лица да подават сигнали, убедени в гаранциите, че ще имат пълна и обективна защита срещу възможността, уведомлението да бъде използвано като репресия, уволнение или с години

да бъдат призовавани за допълнително изясняване по сигнала, което е предпоставка подателят да се превърне в жертва или с присъда за клевета при настоящата правна уредба за защита.

Административнопроцесуален кодекс (АПК)

През 2006 г. освен НПК, се приема и АПК – в сила от 12 юли 2006 г. В предметът на Кодекса са уредени съществени процесуални характеристики, свързани с административното право. За настоящето изследване интерес представляват точки 2, 3 и 4 на чл. 1 от Кодекса.

- разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите;
- производството за обезщетение на вреди от незаконни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица;
- разглеждането на искания да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

В много случаи на корупция и нарушения обществото изказва съображения, че в българското законодателство са заложени "вратички", които предоставят възможност нарушителите да излязат "сухи от водата" и съдебната система да не може да докаже престъплението. Като превантивна мярка АПК предоставя една широка палитра от възможности гражданите да атакуват административните актове. Административните органи следва да спазват принципите на законност и възможност за съобщения и да действат в рамките на правомощията си, установени със закон. Следва да се отбележи, че административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, съдържащи се в закона, а субектите на административния процес са длъжни да упражняват своите права и свободи, без да вредят на държавата, на обществото, на правата, свободите и законните интереси на други лица.

Индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорвани по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Жалба срещу административният акт могат да подават заинтересованите лица, както по законосъобразността, така и по целесъобразността на административния акт, докато прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт. В сложни от фактическа или правна страна случаи компетентният да разгледа жалбата или протеста орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая.

По реда на глава "Предложения и сигнали" АПК предоставя възможност да се разглеждат предложения и сигнали, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функ-

ции по въпроси, свързани с усъвършенстване на организацията и дейността на органите или за решаване на други въпроси, свързани с тяхната компетентност. Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, за лошо управление на държавното и 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. По имейл на 13 февруари 2019 г. е поискана информация от Върховен административен съд за приложението на глава "Предложения и сигнали" на АПК за статистически данни по години и по тематична характеристика. На 27 февруари 2019 г. е получен отговор, изх. № 232 със следното съдържание: *"Във ВАС не се поддържа обособен регистър на сигналите по чл. 107, ал.4 от АПК, поради което търсените от Вас данни не се обработват във вид, който да ги прави годни за предоставяне по Закона за достъп до обществена информация"*. От цитираният отговор на ВАС, могат да се направят следните изводи: Няма подадени сигнали или има но те не представляват ангажимент и интерес по същество, или гражданите и служителите на държавната администрация не възприемат този способ на прозрачност като ефикасен и ефективен.

Охранителният принцип на лицата (граждани и служители), подаващи сигнали, е уреден в чл. 108. С алинея първа на правната норма е въведен принцип, с който се поражда задължения за компетентните органи, да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно. Ако с ал. 1 се задължават компетентните органи да разглеждат и решават сигналите и предложенията обективно, законосъобразно и в срок, то с ал. 2 законодателят категорично и безспорно въвежда всеобща закрила за подаващите сигнали, употребявайки израза: *"Никой не може да бъде преследван само заради подаването на предложение или сигнал..."* Въпреки тази категорична закрила, законодателят си е оставил макар и незначителна "вратичка", компетентният орган да намери и се позове на някаква субективна пречка, която да удължи процеса с обжалване във времето.

Освен на гражданите и организациите да подават сигнали и предложения, законодателя е предоставил възможност и на още един орган да подава сигнали и предложения и това е омбудсмана, в качеството на обществен защитник (чл. 109 АПК).

Държавните и общински органи определят в своите устройствени правилници организацията на работа с предложенията и сигналите, която може да бъде възложена на овластени длъжностни лица. Ръководствата на всяка институция са длъжни да приемат граждани и представители на организации *"и да изслушват техните предложения и сигнали в определени и предварително оповестени дни и часове"*.

Кодексът предвижда възможността да не се образува производство по анонимни предложения или сигнали, както и по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години. Ограничението да не се разглеждат нарушения, извършени преди повече от две години, противоречи на въведените срокове за давност и е целесъобразно да бъде сезирана прокуратурата като компетентен орган на надзор, да се произнесе по този въпрос на законност.

Следва да се отдели заслужено внимание на чл. 113, който въвежда ограничение на органите или длъжностните лица, да разглеждат сигнали на лица, които съдържат информация срещу тях, освен, когато те приемат, че са основателни и ги уважават. За установяване на фактите и обстоятелствата, отразени в сигналите, могат да се ползват всички средства, които не са забранени от закона. Държавните и общински органи, както и гражданите имат задължението да представят исканите им документи. Чл. 118 фиксира още един задължителен срок за спазване, а именно срокът за съобщаване на подателя – 7-дневен от датата на постановяване на решението. Изключение се допуска, когато е необходимо по-продължително проучване на предложенията този срок да бъде продължен до 6 месеца, за което се съобщава на подателя. Спорно е, според юристи, че Кодексът може да поставя ограничение за подателя да обжалва решението, постановено по направено предложение.

Исковете за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни или очевидно нарушаващи правото на ЕС актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда, уреден в АПК, считано от 1 януари 2019 г., а за неуредените въпроси за имуществена отговорност се прилагат разпоредбите на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди или на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, както и стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване правото на ЕС. Министерският съвет определя с тарифа размера на държавната такса за съдебната фаза на делата.

Изводи и предложения

1. ЕК пое ангажимент, че ще подкрепя държавите-членки и ще провежда двустранни срещи, на които да се обсъждат въпросите, възникващи на национално равнище, за да се осигури платформа, позволяваща обмен на информация и мерки по линия на подготвителни действия в областта на трансграничната разследваща журналистика, за която цел на Европейския център за свободата на печата и медиите са отпуснати 1 милион евро и българската журналистика следва да се възползва за повишаване на своя разследващ капацитет.

2. Постигането на всеобхватна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, внася добавена стойност в определени области, особено когато се съчетава с обществения интерес. Изисква да се ускорят процедурите по приемане на европейска директива за защита на подателите на сигнали за измами, корупция и нарушения, в съчетание с постигнатите добри практики от прилагане на правото на ЕС и съдебната практика на ЕСПЧ относно правото на свобода на изразяване на мнение.

3. В момента всяка държава-членка е въвела своя национална рамка за защита на сигнализиращите за нарушения, която по различен способ регламентира и прилага ефективния всеобхватен подход, който изисква правна сигурност и последователен подход към борбата с измамите, корупцията, незаконните дейности, засягащи публичните бюджети и националните фондове.

4. Принципът на всеобхватната защита на лицата има за цел да подобри отчетността, прозрачността и доброто управление, както и ефективната борба с корупцията. За постигане на целта е необходимо само едно предложение за насърчаване положителния образ на лицата, подаващи сигнали за нередности, което е предимно в обществен интерес и за благо на всеки гражданин, икономиката и държавата. В тази насока препоръчително е да се насочи вниманието към допълнение на препоръката на Съвета на Европа, относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности с мерките от доклада на ОИСР от 2016 г. и Наръчника на ООН за ресурси за добри практики в областта на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности.

Заклучение

При един исторически преглед на развитието на НПК е видно, че още през 1952 г. се визират случаите за получаване и разглеждане на анонимни сигнали за извършено престъпление. Кодексът от 1974 г. за първи път включва като инструмент предварителната проверка по сигнали от органите на досъдебното производство, без да бъдат извършвани следствени действия по НПК. От 2003 г. следователи на МВР и други административни органи извършват предварителните проверки по получени сигнали, без права за разгласяване на информация за това. От 2006 г. влиза в сила чл. 205 от НПК, който е в една от насоките на настоящето изследване. Концентрирането на действия, присъщи на наказателния процес, създава пречки за бързо произнасяне на компетентния орган. До края на 2013 г. действа Инструкция № 89 на МВР за въвеждане на предварителни проверки, която отменя Указания № 281/08.12.2006 г. Върховният административен съд издава през 2013 и 2014 г. определения, които се обявяват за недействащи поради не обнародването им в Държавен вестник, което поражда сериозни дебати и дискусии

за наличието или липсата на нормативна основа на института "предварителна проверка".

През 2014 г. главният прокурор издава Инструкция – И 208 от 11 февруари, а министърът на вътрешните работи Инструкция № Из-191 от 10 февруари, по които няма направени задълбочени изследвания и резултати за ефективността на тези актове, което обуславя необходимостта, подаването на сигнали от граждани и служители да бъде уредено в НПК. От 2018 г. действа ЗПКОНПИ, който следва да събере в един раздел правото на гражданите, служителите и депутатите да подават сигнали за нарушения, измами, корупция и престъпления, като се включат редица мерки за тяхната защита, които са съществени за приложение, като препоръчани от Европейския парламент. Дебатът е закъснял, проблемите се разрастват, обществото е подложено на непрекъснати скандали и иска смяна на системата, което внася усещане, че законността, прозрачността, независимостта и обективността са застрашени, а щом това е така, са застрашени демокрацията, свободата на словото и сигурността.

Бележки:

[1] За изясняване европейската и българската политика за защита правата на гражданите и служителите, подаващи сигнали е почерпена информация и са направени препратки към следните допълнителни източници:

Кодекс за практики за механизмите за сигнализиране за нередности (Whistleblowing arrangements Code of practice), изготвен от Public Concern at Work в сътрудничество с Британския институт по стандартизация (2008г.) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

"Международни принципи за законодателство в областта на сигнализирането за нередности" (International Principles for Whistleblower Legislation) на Transparency International (2013г.)

Насоки за служителите във връзка със сигнализирането за нередности, изготвени от правителството на Обединеното кралство (Whistleblowing 'Guidance for employees') <https://www.gov.uk/whistleblowing>

Наръчник за бизнеса за етиката и съответствието с цел борба с корупцията (Anti-corruption ethics and compliance handbook for business) на ОИСР, СНПООН (Служба на ООН по наркотиците и престъпността) и Световната банка (2013г.) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

Наръчникът на ООН за ресурси за добри практики в областта на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности (Resource guide on good practices in

the protection of reporting persons) https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

Практическите ръководства за практики в областта на почтеността, изготвени от нидерландския орган за лицата, сигнализиращи за нередности, и по-конкретно "Процедура за подаване на сигнали" (The reporting procedure) и "Към етична култура" (Towards an ethical culture) <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>; и посочения по-горе Whistleblowing 'Guidance and code of practice for employers' на Обединеното кралство.

Препоръка на ОИСР от 2003г. относно насоки за управление на конфликта на интереси в публичния сектор (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service) <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf>

Препоръката на ОИСР относно почтеността в публичния сектор (2017г.) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf> 54Вж. препоръката на Transparency International в Наръчника за най-добри практики за законодателството в областта на сигнализирането за нередности (Best practice guide for whistleblowing legislation) за 2018г.

Препоръка на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, от 2014 г.

Сборник на Г-20 с най-добри практики и ръководни принципи за законодателството, относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности (Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers) <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments>

Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

[2] Наказателна конвенция относно корупцията

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bKVHa6I-KO8J:anticorruption.government.bg/downloads/File/NakazatelnaConvention.doc+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg&client=firefox-b-d>

[3] Европейска конвенция за правата на човека

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BUL.pdf

[4] Световен доклад за почтеност

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lHZEK-zAh78J:https://transparency.bg/>

[5] Доклад на Комисията по бюджетен контрол и на Комисията по конституционни въпроси (PE 587.704v02-00 A8-0004/2017 от 21 януари 2017 г.), относно ролята на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защита на финансовите интереси на ЕС

- http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0004_BG.html
- [6] Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1023>
- [7] Конвенцията на ООН срещу корупцията
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pOKcUvSXAKIJ:https://www.mfa.bg/upload/390/KONVENCIIQ_na_Organizaciqta_na_obedinenite_nacii_sresu_korupciqta.pdf+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg&client=firefox-b-d
- [8] Закон за задълженията и договорите
<https://lex.bg/laws/ldoc/2121934337>
- [9] Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A31995L0046>
- [10] Global Business Ethics 2016 г.
<https://www.ethics.org/knowledge-center/2016-global-business-ethics-survey/>
- [11] Директива (ЕС) 206/943 от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване
<https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/dc0eda0f-32bc-11e6-b497-01aa75ed71a1/language-bg>
- [12] Съобщение на ЕК от 2016 г. – "Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане", <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/BG/COM-2018-703-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF>
- [13] Оценка на икономическите ползи от защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, при обществените поръчки, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378->
- [14] Отчет за изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015-2020), <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&channel=trow&q>
- [15] Проучване: Борбата с корупцията на най-високо политическо ниво трябва да е приоритет, <https://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/prouchvane-borbata-s-korupciata-na-nai-visoko-politichesko-nivo-triabva-da-e-prioritet-276721>

Референции:

Йосифова, М., (2018), Тематично изследване характеристиката на корупцията – трета част, ИК-УНСС, София.
(Yosifova, M. 2018, Tematichno izsledvane haraktersitikata na koruptsiata ‘trata chast, IK. UNSS, Sofia)

Ковачева Д., (2018), Проверките за почтеност като част от борбата с корупцията и защитата на правата на човека: европейските стандарти и практиката на Европейския съд за правата на човека, сп. Правна мисъл, книжка 1/2018 (Kovacheva D., Proverkite za pochtenost kato chast ot borbata s korupciata I zashtitata na pravata na choveka: evropeiskite standarti I praktikata na Evropeiskia sud za pravata na choveka, sp. Pravna misul, knizka 1/2018)

Ковачева Д., (2016), Противодействие на корупцията. Международни аспекти, изд. Симолини-94, С.

(Kovacheva, D. 2016, Protivodejstvie na korupciata. Megdunarodni aspekti, izd. Simolini-94 С.)

Ковачева, Д., (2015), Стратегически подходи и политики на ЕС за противодействие на корупцията, сп. Правна мисъл, кн. 1/2015 г., с. 12.

(Kovacheva D., 2015, Strategicheski podhodi na EC za protivodeistvie na korupziata, sp. Pravna missal, kn. 1/2015., s. 12)

Топалов, П., Г., Георгиев (1989), Наказателен процес на НРБ, С.

(Topalov, P.,G., Georgiev (1989), Nakazatelen process na NRB, С.

ЕВРОПЕЙСКА ПОЛИТИКА ЗА ЗАЩИТА ПОДАТЕЛИТЕ НА СИГНАЛИ ЗА НЕРЕДНОСТИ, ИЗМАМИ И КОРУПЦИЯ И БЪЛГАРСКАТА ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ

Резюме

Съгласно чл. 45 от Конституцията на Република България (КРБ), гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи. Това е способ за граждански контрол върху дейността на държавните органи и възможност администрацията да усъвършенства и демократизира своята дейност. Целта е да се отстранят нарушенията, нередностите и вредните последици от незаконосъобразни и нецелесъобразни действия на държавната администрация, правителството и парламента. Насложилите се проблеми и различни практики в държавите-членки на ЕС извеждат на преден план дебата за обща политика, основана на научни изследвания, добри и ефективни практики и постижения. Задачата е постигане на правов ред и сигурност за всеки гражданин, защита на неговите права, правомощия но и задължения да съдейства и се бори срещу всичко това, което нарушава демократичните принципи и ценности, икономическия просперитет и върховенството на закона. Българското законодателство, включително и Конституцията не осигуряват в достатъчна степен тази защита на подателите на сигнали. В студията, с механизмите на всеобхватния анализ в девет последователно обвързващи гледни точки, е изследван проблема с цел да се насочи вниманието към необходимостта от общо-европейска директива, която да регулира взаимоотношенията в целия ЕС в името и ползата на демокрацията.

Ключови думи: сигнали, граждани, защита, служители, нередности, корупция

JEL: D81

EUROPEAN POLICY FOR PROTECTION OF WHISTLE-BLOWERS WHO REPORT IRREGULARITIES, FRAUD AND CORRUPTION AND THE BULGARIAN REALITY

Milka Yosifova*

Abstract

According to Art. 45 of the Constitution of the Republic of Bulgaria (CRB), citizens have the right to complaints, proposals and petitions to the state authorities. It is a means of civil control over the activities of state authorities and the opportunity for the administration to improve and democratize its activities. The aim is to remedy the violations, irregularities and harmful effects of illegal and inappropriate actions of the state administration, the government and the parliament. The problems and different practices in the EU Member States highlight the debate on a common policy based on research, good and effective practices and achievements. The task is to achieve a legal order and security for every citizen and to assure his rights, powers and duties to cooperate and fight against everything that violates the democratic principles and values, economic prosperity and the rule of law. Bulgarian legislation, including the Constitution, does not provide sufficient protection for whistleblowers. In the study, with the mechanisms of a comprehensive analysis in 10 consistently binding points of view, the problem was explored in order to draw attention to the need for a pan-european directive that would regulate EU relationships in the name and the value of democracy.

Key words: signals, citizens, protection, employees, irregularities, corruption

JEL: D81

* Milka Yosifova, PhD from Department of National and Regional security, UNWE, Emeritus Assoc. Professor at the Academy of Innovation and Development, email: milkajo@abv.bg