

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”
TRANSPARENCY INTERNATIONAL – SECRETARIAT**

САМ ИЗБИРАМ:

**ВЪЗМОЖНА ЛИ Е АЛТЕРНАТИВА НА
МЪЛЧАНИЕТО?**

**ПРОБЛЕМИ НА ЕФЕКТИВНАТА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА,
ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ И КОРУПЦИЯ**

Регионално изследване на Transparency International
Национален доклад за България



Инициативата се осъществява в рамките на проект „Подай сигнал” на Transparency International, реализиран с финансовата подкрепа на Европейската комисия
The initiative is realized as part of the project "Blow the Whistle" with financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme, European Commission – Directorate – General Justice, Freedom and Security

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Подай сигнал” на Transparency International, реализиран с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Цялата отговорност за съдържанието на публикацията е на Асоциация “Прозрачност без граници” и при никакви обстоятелства не трябва да бъде приемано за позиция на Европейската комисия.



Асоциация “Прозрачност без граници”

Сам избирам:

Възможна ли е алтернатива на мълчанието?

Проблеми на ефективната защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения и корупция

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000

ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency-bg.org

www.transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ	3
РЕЗЮМЕ	5
Основни констатации от проучването	6
1. ВЪВЕДЕНИЕ	8
Обхват на настоящия доклад	10
2. КУЛТУРЕН И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ	11
2.1 Смисъл, влаган в понятието „подаване на сигнал”	11
2.2 Политическа рамка.....	12
3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКА	13
3.1 Права и задължения за докладване.....	14
3.2 Право да се откаже извършването на закононарушение.....	16
3.3 Процедури за разкриване.....	17
3.3.1 Вътрешно и външно докладване.....	18
3.3.2 Анонимни и поверителни сигнали	20
3.3.3 Горещи телефонни линии и електронни платформи	21
3.4 Закрила	22
3.5 Процедури за предприемане на последващи действия	24
3.5.1 Механизми за независим контрол	25
3.5.2 Участие на сигнализиращите в съдебни производства	27
3.6 Обезщетяване при преследване и тормоз и системи за поощряване на служителите	29
3.6.1 Право на жалба	31
3.7 Други релевантни констатации.....	33
3.7. 1. Наличие на данни	33
3.7.2 Специални разпоредби за частния сектор	34
4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ.....	35
1. Необходимост от културна промяна	37
2. Единна правна рамка	37
3. Ефективни механизми за докладване и закрила в организациите.....	37
4. Събиране на данни	37
5. Европейска рамка за закрила на лицата, подаващи сигнали или докладващи за нередности и корупция?	38
ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ДОКЛАДВАЩИ ЗА ЗЛОУПОТРЕБИ И КОРУПЦИЯ	
НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД ЗА БЪЛГАРИЯ	39
ПЪРВА ЧАСТ: ПРЕГЛЕД НА ПРАВИЛАТА ЗА ЗАЩИТА НА ПОДАВАЩИТЕ СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ И ПРАКТИКИ	39
Правни разпоредби.....	39

1. Практики на подаването на сигнали за корупция	42
Организационна култура	43
1. Културен контекст: Какво е обществената нагласа към акта на подаване на сигнал за корупция?.....	45
ВТОРА ЧАСТ: ОБХВАТ И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ	
1. Предмет на извършени нарушения.....	46
2. Кой може да подава сигнали за корупция	48
3. Вътрешни канали за сигнализиране за корупция.....	48
4. Канали за външно сигнализиране.....	52
5. Допълнителни канали за сигнализиране.....	54
6. Конфиденциалност.....	54
7. Давност.....	55
8. Защита от отплата/репресивни мерки	55
9. Право на отказ	56
10. Юридическа отговорност.....	56
11. Участие на сигнализиращите за корупция в съдебните процедури.....	57
12. Обжалване	58
13. Предлагани мерки.....	59
ТРЕТА ЧАСТ: ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ И ПРЕПОРЪКИ	
Основни резултати	60
Основни препоръки.....	60
<i>Защита на лицата, докладващи за злоупотреби и корупция</i>	<i>62</i>
<i>(Доклад за резултатите от проведеното социологическо проучване) .</i>	<i>62</i>
<i>Защита на служителите, подаващи сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация.....</i>	<i>70</i>
<i>Позициите на Административния съд относно възможностите за защита на служители, подаващи сигнали за злоупотреби и корупция .</i>	<i>73</i>
Изводи и препоръки	76

РЕЗЮМЕ

Лицата, които сигнализират за неправомерни действия (whistleblowers, за краткост наричани по-нататък "сигнализиращи" – б.пр.), играят жизненоважна роля за изобличаване на корупцията, измамите и лошото управление, както и за предотвратяване на огромните вреди, нанасяни от бездействието или неправомерните действия на администрацията. Изтъкнати техни представители разкриха потушването на тежкия остър респираторен синдром (SARS) и други опасни заболявания, застрашили живота на милиони хора в Китай, оповестиха случаите на корупция в Европейската комисия и помогнаха за предотвратяването на екологични катастрофи в САЩ.

В повечето случаи сигнализиращите поемат голям личен риск за да защитят обществения интерес. Грози ги служебен тормоз, уволнение от работа и дори физическа разправа. В други случаи са изправени пред безразличие или липса на разследвания по разкритите от тях факти.

Стойността и важността на сигнализирането за неправомерни действия като средство за борба с корупцията получават все по-голямо признание. Международните конвенции¹ задължават участващите в тях страни да приемат подходящи законодателни актове и все повече правителства, фирми и организации с нестопанска цел са готови да въведат съответните правила. Когато гарантират защита на сигнализиращия и осигуряват независимо проучване на сигнала, правните рамки могат да са изключително важни за утвърждаването на тези практики. Предвид обстоятелството, че в повечето случаи сигнализиращите са „вътрешни” лица, които първи разкриват незаконните действия, наличието на работещи вътрешни системи за сигнализиране създава условия за ефективно управление на риска в публичните институции, частните фирми и организациите с нестопанска цел.

Настоящият доклад, чиято цел е да допринесе за въвеждането на по-ефективни рамки и механизми за защита на лицата, подаващи сигнали в Европейския съюз, прави оценка на законодателството, политиките и практиките за сигнализиране в 10 европейски страни. Той

¹ Напр. на Конвенцията на ООН срещу корупцията, Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията, Междумериканската конвенция срещу корупцията, Конвенцията на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията, Антикорупционния план за действие за азиатския и тихоокеанския регион, Протокола на Южноафриканската общност за развитие срещу корупцията и др.

почива върху задълбочено проучване, проведено в България, Чешката република, Естония, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Румъния и Словакия. Докладът прави преглед на съществуващото законодателство и най-добри практики за сигнализиране. Идентифицирани са слабостите, възможностите и „входните точки“ за въвеждане на по-силни и ефективни рамки за сигнализиране в тези страни.

Основни констатации от проучването

Като цяло, законовата уредба на сигнализирането в обхванатите от доклада страни е фрагментирана и недобре прилагана. Липсва единна и комплексна нормативна рамка – с изключение на Румъния, чието законодателство е ограничено до публичния сектор. В Литва и Унгария в момента се обсъжда приемането на цялостно законодателство.

Ефективната защита на сигнализиращите в голяма степен се затруднява от културни и политически фактори. В десетте страни от ЕС, повече от които се намират в Централна и Източна Европа и носят наследството от тайните полицейски мрежи на бившия Източен блок, съществуват отрицателни нагласи към подаващите сигнали. На сигнализиращия не се гледа като на пример за подражание и радетел за обществено добруване, а като на ненадежден човек – думата „сигнализиращ“ се свързва с информатор, предател или доносник.

В повечето страни сякаш липсва обща воля за приемане и ефективно прилагане на законодателство за подаване на сигнали. Докладването понякога се възпрепятства от други закони, които забраняват разкриването на информация, а в много страни законовите разпоредби за клеветничество и увреждане на добрата репутация възпират сигнализиращите да направят съответните разкрития. Независимо от задължението за докладване на случаите на корупция, измами и други престъпни деяния, недостатъчната закрила, ограниченото законодателство и незадоволителното прилагане на политиките често изправят пред дилема този, който подозира наличието на закононарушение. Защитните механизми, доколкото ги има, често се основават на трудовото законодателство. Но отнасянето на тази материя към националното трудово законодателство означава, че само тези, които са в официално трудово правоотношение, разполагат с някакви средства за защита. Консултанти, външни изпълнители, трети страни, доставчици и други физически лица в повечето случаи са извън обхвата на закона.

Съществуващите правни рамки не осигуряват надлежна защита на сигнализиращите. Те са неадекватни по отношение на правната регламентация на въпроса, установяването на подходящи канали за сигнализиране, гарантирането на закрила и въвеждането на процедури за предприемане на последващи действия по сигнала, а освен това не осигуряват ефективно санкциониране на докладваното нарушение. Политиките за обезщетяване при репресивни действия варират в широки рамки между отделните страни – в повечето случаи те се свеждат до обезщетение при уволнение, но в някои страни са предвидени финансови възнаграждения за разкриването на закононарушения.

Вътрешни механизми за докладване са предвидени както за служителите в публичния сектор, така и за работещите в частни компании. По-специално, многонационалните и държавните фирми по правило имат механизми за сигнализиране, но липсва достатъчно информация за процедурите и ефективността им. Доколкото тези кодекси и правила са известни, механизмите за докладване като цяло са ограничени до вътрешни канали и често не посочват органа или службата, където трябва да се подават тези доклади. Рядко се предприемат действия по анонимни сигнали.

И в десетте страни липсват системи за систематизирано събиране на данни относно броя на сигналите и колко от тях водят до образуване на съдебни производства. Липсата на данни не дава възможност да се оценят ползите за обществото от подаването на сигнали или вредите, които публичният интерес търпи поради неразкриването на нарушения.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Макар че понякога сигнализиращите получават похвала за това, че са опазили обществения интерес и са разкрили случаи на неетично или престъпно поведение, огромното мнозинство не получава признание или обезщетение. Напротив – заплашва ги служебно малтретиране или уволнение, работодателят може да ги съди (или заплашва със съд) за нарушение на изискванията за поверителност или клевета, освен това могат да понесат наказателна отговорност. В крайни случаи ги грози физическа разправа.²

Лицата, подаващи сигнали за нередности и корупция често се сблъскват с опити за прикриване на фактите по случая или предупрежденията им просто биват отхвърляни или пренебрегвани. Например, въпреки че финансовият анализатор Хари Макропулос неколккратно би тревога за измамния хедж фонд на Бърнард Мадоф, не бяха предприети никакви действия³. Фиктивната схема на г-н Мадоф ошети хиляди инвеститори с милиарди долари.

Според едно проучване, 25 процента от разкритите нарушения в проучваните предприятия са извадени на светло благодарение на подаващите сигнали – повече отколкото останалите действащи лица, включително регулатори, одитори и медии.⁴ Независимо от това, повечето хора, които се сблъскват непосредствено с корупцията или подозират наличието на закононарушение, не съобщават тази информация.⁵ Като изключим страха от отмъщение, липсата на доверие в тези, които отговарят за проверка на сигналите и за вземане на необходимите мерки, вероятно е единствената най-важна пречка пред ефективното сигнализиране. Следователно от първостепенно значение е не само да бъде защитен човекът, който дръзва да говори, но и да се

² Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments (Сигнализирането - международни стандарти и развитие)*, Базово проучване за Transparency International (2009), www.transparency.org

³ Виж <http://dealbook.blogs.nytimes.com/2009/02/03/madoff-whistleblower-assails-sec-for-ignoring-him/>; http://en.wikipedia.org/wiki/Harry_Markopolos

⁴ KPMG Forensic, *Profile of a Fraudster (Профил на измамника)*, проучване, 2007 г., с. 26. Виж също: Transparency International, *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector (Доклад на ТИ за корупцията по света 2009: Корупцията и частен сектор (Берлин, Германия: ТИ, септември 2009 г.))*.

⁵ Според едно скорошно проучване в Чешката република, две трети от служителите, които виждат сериозни нарушения в тяхната служба, не вземат мерки за коригиране на ситуацията или само я обсъждат със свои колеги: *Survey mapping the perception of whistleblowing by employees in the Czech Republic (Проучване на нагласите спрямо сигнализирането от страна сред служителите в Чешката република, ТИ Чехия, 2009)*.

гарантира ефективна, независима проверка и разследване на сигнала. Това е нужно не само за предпазване на лицата, подаващи сигнали за корупция от несправедливо отношение – то също така е изключително важен инструмент за гарантиране на сигурност и отчетност на работното място, за намаляване на финансовите рискове и рисковете за репутацията, и за опазване на обществения интерес.

Подаването на сигнали за нередности и корупция получава все по-голямо признание като система за ранно предупреждение и ефективен инструмент за борба с корупцията, измамите и лошото управление. Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) и Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията призовават за защита на лицата, подаващи сигнали⁶, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също препоръчва редица инструменти за насърчаване на подаването на сигнали.⁷ Подобни разпоредби съществуват в други регионални споразумения и конвенции.⁸

На национално равнище, правни рамки за защита на лицата, подаващи сигнали съществуват в няколко юрисдикции, като редица развиващи се страни понастоящем разработват правни режими за насърчаване на разкриването и за защита на сигнализиращите от преследване и репресия.⁹ Независимо от това, много от тези разпоредби са ограничени до борбата срещу корупцията и не се отнасят за другите видове правонарушения. Освен това повечето съществуващи закони са ограничени по обхват (напр. третират само публичния сектор) или не създават условия за подходящи последващи мерки, а прилагането им често е незадоволително.

По отношение на частния сектор, Законът Сарбанес-Оксли, приет от Конгреса на САЩ през 2002 г., представлява всеобщ референтен акт за подаването на сигнали за нередности във фирми и организации. Той

⁶ Виж член 33 на UNCAC (приета 2003 г.), член 9 на Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа (СЕ) за корупцията (приета 1999 г) и Наказателноправната конвенция на СЕ за корупцията (член 22). Освен СЕ, в други региони също са създадени рамки за защита на хората, които „добросъвестно“ докладват за случаи на корупция.

⁷ Например Насоките на ОИСР за управление на конфликта на интереси в публичните институции www.oecd.org

⁸ Например Междоамериканската конвенция срещу корупцията (член 3), Конвенцията на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията (член 5), Антикорупционния план за действие за азиатския и тихоокеанския регион (стълб 3), Протокола на Южноафриканската общност за развитие срещу корупцията (член 4) и др.

⁹ По-голяма част от тези разпоредби се съдържат в секторното законодателство. Виж Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments (Сигнализирането - международни стандарти и развития)*, Базово проучване за Transparency International (2009 г.), www.transparency.org.

задължава всички компании, които са регистрирани за търговия на фондовите борси в САЩ, независимо дали седалището им е в САЩ или извън страната, да имат процедури и мерки за защита при докладването на „предизвикващи съмнения обстоятелства от счетоводен и одиторски характер“.¹⁰

Обхват на настоящия доклад

Докладът, който е част от съфинансиран от Европейската комисия проект, оценява текущите политики и практики в десет европейски страни. В основата му са данните от едно задълбочено сравнително проучване, проведено между март и август 2009 г. в България, Чешката република, Естония, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Румъния и Словакия. Резюме на проучването е представено в глава пета. Пълните проучвания могат да бъдат изтеглени от уебсайта на Transparency International (www.transparency.org). Освен това, в доклада са използвани изследвания и фактически сведения на учени и практики от целия свят.

Необходимо е да се отбележи, че десетте практически изследвания не трябва да се разглеждат като представителни за целия Европейски съюз предвид обстоятелството, че осем от страните са били част от Източния блок с неговото специфично авторитарно минало и наследство, оставено от тайната полиция. За да се получи пълна представа за положението в Европейския съюз, тези проучвания следва да бъдат четени заедно със съществуващите изследвания и да се допълват от подобни проучвания в други западни и южноевропейски страни.¹¹

В рамките на настоящия доклад, понятието „подаване на сигнали“ се дефинира като **„съобщаване от членове на дадена организация (настоящи и бивши) на незаконни, неморални или нелегитимни практики, контролирани от техните работодатели, на лица или организации, които биха могли да предприемат**

¹⁰ Виж Закон Сарбанес-Оксли (Sarbanes-Oxley Act, 2002, членове 301 и 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf

¹¹ Виж Vanisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments (Сигнализирането - международни стандарти и развития)*, Базово проучване за Transparency International (2009 г.), www.transparency.org; виж различни изследвания от Public Concern at Work на <http://www.pcaw.co.uk/index.htm> (e.g. http://www.pcaw.co.uk/aboutus/aboutus_pdfs/the_state_of_the_art.pdf, <http://www.bsigroup.com/en/sectorsandservices/Forms/PAS-19982008-Whistleblowing/>); виж също Speckbacher, Christophe, *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work (Защита на сигнализиращите в светлината на дейността на GRECO)* 2009, <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>

действия".¹² Термините „незаконни, неморални или нелегитимни практики“ могат да бъдат подведени под по-общ знаменател на проблема с неправомерните действия, които противоречат на публичния интерес и отчетността пред обществото. Някои от по-широките категории в този смисъл са престъпления, неизпълнения на законови задължения, злоупотреби със съдебна власт, застрашаване на живота, безопасността или околната среда, както и прикриването на тези деяния.

2. КУЛТУРЕН И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Въпреки, че повечето сигнализиращи действат, за да защитят обществения интерес, често това не намира отражение в обществените нагласи към сигнализиращите като цяло. На сигнализиращия не се гледа като на пример за подражание и радетел за обществено добруване, а като на ненадежден и нелоялен човек. До известна степен коренът на проблема лежи в привидния конфликт между лоялността към работодателя и разкриването на едни или други неправомерни действия в организацията. Често не се разбира, че сигнализирането не само защитава обществения интерес, но също така представлява важен инструмент за управление на риска в рамките на организацията.

2.1 Смисъл, вложен в понятието „подаване на сигнал“

И в десетте страни от ЕС терминът „лице, подаващо сигнали“ се асоциира с информатор (например в Чешката република, Ирландия, Румъния и Словакия), предател или шпионин (България, Италия) и/или доносител (Естония, Литва). В много от проучваните страни тези негативни схващания за сигнализирането са резултат от дългите години авторитарен режим и съществуващите мрежи на тайната полиция. През съветските времена хората са предоставяли на властите, често тайно, информация за съседни, колеги или членове на семейството. В страните с малко население – като Естония, Латвия и Литва – тази тясна спойка на общностите може да е сериозно предизвикателство към механизмите за подаване на сигнали, особено що се отнася до насърчаване на

¹²J.P. Near и M.P. Miceli, *Organizational dissidence: The case of whistleblowing (Организационно дисидентство: Случаят със сигнализирането)*, *Journal of Business Ethics*, 4: 4 (1985 г.). Тази дефиниция беше използвана при провеждане на проучването. В контекста на настоящия проект ТИ разработи следната дефиниция на сигнализирането: „Съобщаване на информация относно действия в дадена организация, които се възприемат като неправомерни, пред лица или органи, считани за способни да предприемат действия“. Виж приложените Препоръки на ТИ относно принципите на законодателството за сигнализиране.

докладването и гарантиране на поверителност за тези, които пожелаят да говорят.

Този контекст създава значителни пречки пред въвеждането на една по-комплексна правна рамка за закрила. Например в Естония предлагането на законодателни промени се счита за ненавременно, докато не настъпи по-положителна културна промяна спрямо идеята, че подаването на сигнали опазва безопасността на гражданите в редица области – от корупцията до общественото здраве. При все това, отрицателните представи за сигнализирането не са ограничени само до страните с авторитарно минало.

2.2 Политическа рамка

В много от проучваните страни съществува общо разминаване между действията и риториката на правителствата спрямо злоупотребите, включително свързаните с корупция. Много граждани считат, че правителствата им не правят достатъчно, за да реагират на проблема. Според едно проучване, приключено през 2009 г., по-малко от един от десет отговорили в България, Чешката република, Унгария и Литва счита, че антикорупционните усилия на правителството са ефективни.¹³ В Ирландия са направени изчисления, според които заради корупцията правителството губи цели 3 милиарда евро всяка година от невнесени данъци и нереализирани инвестиции. Колкото и добре да се осъзнава, че подаването на сигнали за корупция е ефективен начин за разкриване на измами и нередности, правителството сякаш „обезсърчава“ усилията за приемане на необходимото законодателство.¹⁴

В много от проучените страни се наблюдава липса на политическа воля за решаване на проблема с неадекватната защита на лицата, подаващи сигнали. В някои случаи това положение се променя: В Унгария и Литва понастоящем се обсъжда приемането на цялостно законодателство. Независимо от това, политическа воля се изисква не само за приемане на законодателство, а и за неговото прилагане, както и за осигуряване на необходимите ресурси (човешки, финансови и технически). Само добре съставени закони, които включват механизми за последващи действия и прилагане, могат да защитят лицето,

¹³ Констатациите се основават на проучвания, проведени като част от *Световния доклад на ТИ за корупцията* (2009 г.). За повече информация виж Transparency International, *Global Corruption Barometer (Световен барометър на корупцията)* (Берлин, Германия: ТИ юни 2009 г.).

¹⁴ Виж Pope, Conor: 'Corruption costing State €3 bn, report claims' (Доклад твърди, че корупцията струва на държавата 3 млрд. евро) *The Irish Times*, 2 март 2009. www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0302/breaking50.htm.

подаващо сигнал и съответно да насърчат предоставянето на информация.¹⁵

3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКА

Правни рамки за улесняване разкриването на неправомерни действия до голяма степен липсват в десетте страни, обхванати от този доклад. Повечето проучени страни разчитат на отделни разпоредби, разхвърляни в различни сектори и действащи закони. Няма единни законодателни актове, с изключение на Румъния, където през 2004 г. е приет *Закон за закрила на лицата, подаващи сигнали* (Закон 571). При все това, прилагането на този закон е по-скоро спорадично и ограничено само до публичния сектор. Ирландия има специални секторни кодекси, които предвиждат закрила на лицата, подаващи сигнали, но те не са последователни и стандартизирани.¹⁶

В повечето случаи липсва самостоятелен закон срещу корупцията или за свобода на информацията, който да улесни правата и средствата за защита на лицата, подаващи сигнали. В настоящия правен контекст, с изключение на Румъния, има тенденция правата за докладване или ползване на закрила да се включват или извеждат от националните кодекси на труда, трудовоправното законодателство, законите за държавния служител или наказателните кодекси. В повечето проучени страни тези кодекси не съдържат изрични текстове за подаването на сигнал, но предвиждат мерки, които могат *de facto* да осигурят закрила. Кодекса на труда на повечето страни осигуряват защита срещу несправедливо уволнение, а наказателните и административни кодекси охраняват правото за докладване на

¹⁵ Виж Devine, Том, *International Best Practices for Whistleblower Policies (Най-добри международни практики по отношение политиките за сигнализиране)*, Вашингтон, ОК, Проект за отчетност на правителството (2009 г.).

¹⁶ Те са свързани със защитата на: лица, които съобщават за предполагаеми блудства с деца или нехайство към деца от страна на оторизирани служители; лица, които докладват предполагаеми нарушения на Законите за етика в публичните служби; лица, които докладват нарушения на правото на конкуренция пред компетентния орган (заедно със специална защита на служителите, които докладват такива нарушения); служители и работници срещу санкции заради това, че упражняват правата си по Закона за безопасни и здравословни условия на труд, както и на цивилни лица в *An Garda Síochána* (полиция) и *Garda* за докладване на корупция и други нарушения в полицейските служби; освен това защитават лицата, които са длъжни да докладват предполагаеми нарушения на законите за дарения срещу отговорности, възникнали от такова докладване. За повече информация виж TI Ireland, *National analysis of whistleblower protection in Ireland (Национален анализ на защитата на сигнализиращите в Ирландия)*, 2009 г. (с. 2).

неправомерни действия. Независимо от това, отнасянето на правните мерки за закрила на лицата, подаващи сигнали в националните трудови законодателства означава, че само тези, които са в официални трудовоправни отношения разполагат с едни или други форми на защита. Консултанти, външни изпълнители, трети страни, доставчици и други физически лица са извън обхвата на това законодателство.

В случаите, когато лица, подали сигнал, свидетелстват по време на съдебните производства, те могат да бъдат защитени от законите за защита на свидетелите. В две трети от проучените страни съществуват едни или други закони за защита на свидетелите, докато само в една десета има специално законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности и корупция. Въпреки това тези закони не са приложими във всички случаи, тъй като лицата, подаващи сигнал често подозират нарушението, без да разполагат с официални доказателства и не могат – или не желаят – да свидетелстват. Освен това, тъй като лицата, подаващи сигнал често са вътрешни лица, те са изправени пред специфични рискове, като служебен тормоз или уволнение – действия, които обикновено не са обхванати от законите за защита на свидетелите. Същото се отнася за необходимостта от получаване на обезщетение за загубеното трудово възнаграждение или пропуснатите възможности за развитие на кариерата и др. Следователно, законите за защита на свидетелите не осигуряват адекватна закрила на лицата, подаващи сигнали.

Вътрешните кодекси понякога осигуряват закрила на лицата, подаващи сигнали без поддържаща правна рамка на национално равнище. Например, полицейските служби в Естония и различни министерства в Латвия са приели собствени етични кодекси, които позволяват на персонала да докладва за неправомерни действия, макар че и в двете страни липсва законодателна уредба на задължението за сигнализиране в по-общ план.¹⁷

3.1 Права и задължения за докладване

В повечето проучени страни съобщаването на случаи на корупция, измама и други престъпни деяния е задължение. В Словакия, служител или работник в частния сектор, който узнае, че друго лице е извършило престъпление и не съобщи това на правоприлагащите органи, може да бъде лишен от свобода до три години. Италианският наказателен кодекс предвижда глоби за държавни служители, които не

¹⁷ Тази разпоредба фигурира в кодексите на министерствата на здравеопазването, отбраната, вътрешните работи, финансите и правосъдието.

докладват или докладват със закъснение за престъпления, установени при изпълнението на служебните им задължения.

Закрилата на сигнализиращите трябва да бъде логично следствие от задължението за докладване на (предполагаеми) криминални деяния на органите на полицията или прокуратурата¹⁸.

Въпреки задължението за докладване, в редица страни недостатъчната закрила, ограниченото законодателство и незадоволително прилагане на политиките изправят пред дилема този, който подозира наличието на неправомерно деяние. Наказателният кодекс в Чешката република обхваща хипотезите, в които служителят не докладва престъплението и вменява задължение за такова докладване. Но едновременно с това в други закони е предвидено, че когато докладва, сигнализиращият всъщност може да извърши престъпление и носи отговорност за „докладване на неверни обстоятелства”. Така може да се получи, ако предоставената информация се окаже невярна или ако обвиненото лице реши да заведе насрещен иск за клевета преди да започне разследването.¹⁹

Като цяло, в малко от проучваните страни има действащо законодателство, съгласно което служителите и работниците имат правото да докладват. Това право за докладване често е свързано с вида на неправомерното действие и с информацията, която може да бъде разкривана. Например в Унгария хипотезата за правото да докладват неправомерни действия се прилага за служители, държавни и в частни компании, които работят в определени сектори. В Италия правото за докладване често се прилага спрямо работниците в резултат на общата свобода на изразяване, предоставена им от Кодекса на труда на страната (както и от конституцията), когато сигналът е свързан с нередности, незаконни действия или предполагаеми рискове на работното им място.²⁰

Във всички обхванати от доклада страни не се разрешава публичното разкриване на информация по въпроси, свързани с националната сигурност. В страни като Унгария банковата и търговска тайна са области, където не се допуска разкриване.²¹ Латвийският

¹⁸ Speckbacher, Christophe: “The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work” (Защита на сигнализиращите в светлината на дейността на GRECO), март 2009 г.

¹⁹ Виж Наказателен кодекс (Закон № 140/1961, параграфи 167 и 168).

²⁰ Виж *Statuto dei Lavoratori*/Италиански Кодекс на труда (член 1).

²¹ Разкриване на информация обикновено се допуска, когато това е в интерес на обществото.

наказателен кодекс забранява и санкционира умишленото изнасяне на информация от служители, които са я получили по служебен път.²²

В редица случаи сигнализиращият е изправен пред конфликт на (законови) задължения или по-общо – пред конфликт между закони. Например задължителното докладване може да противоречи на задължението за поверителност или опазване на търговската тайна (виж карето). По делото Гуя срещу Молдова (Guja vs Moldova) Европейският съд за правата на човека се произнася в полза на подаването на сигнал, подчертавайки важността на това членовете на обществото да изразяват мненията си по въпроси, които тревожат обществото. Съдът „счита, че общественият интерес от предоставянето на информация за неправомерен натиск и неправомерни действия ... е толкова важен в демократичните общества, че надделява над интереса от поддържане на обществено доверие в главната прокуратура. Откритата дискусия на [...] е от особено значение за демокрацията [...]”.²³

Задължение за поверителност срещу разкриване на неправомерни действия

Едно от най-важните дела за докладване в Ирландия е свързано с разкриване на информация в нарушение на клаузите за конфиденциалност в трудовия договор. Делото отпреди повече от десетилетие касае бивш служител на Националната ирландска банка (National Irish Bank), предоставил на държавната телевизия доказателства в подкрепа на обвинения, че банката систематично насърчава клиентите си да избягват плащането на данъци. Информацията е безспорно поверителна и предоставянето ѝ на други лица извън условията на трудовото правоотношение категорично не се разрешава. Банката иска възбрана по делото, която е отказана от съда. Делото отива във Върховния съд, който се произнася в полза на нарушаването на условията за поверителност въз основа на това, че информацията е в интерес на обществото.²⁴

3.2 Право да се откаже извършването на закононарушение

Във всички проучени страни съществуват разпоредби, които дават на служителите и работниците правото да откажат да участват в незаконни дейности. Въпреки това, докато в България и Литва това е

²² Същият закон в Латвия допуска разкриването на секретна информация, когато за това има "изключителна необходимост" (виж раздели 28 и 32). Решаването дали са спазени тези критерии включва преценка дали разкриването би нанесло по-малко вреда отколкото липсата на разкриване.

²³ Европейски съд за правата на човека, Решение по дело Guja v Moldova (искова молба № 14277/04). Страсбург, 12 февруари 2008 г.

²⁴ Виж National Irish Bank vs. RTE (1998 г.).

общо право, в други страни то е по-нюансирано. В Унгария всички работници и служители са длъжни да отказват изпълнението на инструкции, които могат да доведат до пряк или сериозен риск за живота, физическата сигурност или здравето, докато държавните служители не са длъжни, но *могат* да отказват изпълнението на такива инструкции. Уредбата в Румъния е най-изчерпателна, обхващайки дори отказа за подписване на документ, докато в Италия няма разпоредби за частния сектор. В Ирландия няма подобна уредба, вероятно поради презумпцията, че всички лица са длъжни да не участват в незаконосъобразно поведение.

3.3 Процедури за разкриване

Изследванията и опитът показват, че лицата, подаващи сигнали трябва да имат възможността да избират между различни канали за докладване – включително независими външни средства, като специални телефонни линии. Наличието на множество канали позволява на служителите/работниците да изберат лицето или лицата, с които им е най-удобно да споделят чувствителна информация и канала, който биха използвали най-лесно.²⁵

Дори когато съществува процедура за разкриване, предизвикателството се изразява в това хората да разберат къде могат да докладват и да бъдат запознати с каналите, по които може да бъде поставен даден проблем. Изследователите откриват положителна зависимост между нивото на докладване и подаване на сигнали вътре в дадена организация и наличието на специални, точно определени пътища за сигнализиране, придружени от силни политики, които не допускат отмъщение.²⁶

Десетте проучвания установиха бъркотия от кодекси, отнасящи се за различни министерства и неясен ред и начин за докладване от работещите както в публичния, така и в частния сектор. Дори когато съществува съответна нормативна уредба, като в Румъния, каналите за докладване на корупция, злоупотреби или нередности често са размити

²⁵ Miceli, Marcia и сътр.: A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing (Слово към мъдрите: Как мениджъри и политикотворци могат да насърчават служителите да докладват неправомерни действия), *Journal of Business Ethics* (2009 г.) 86:3, с. 379–396.

²⁶ Miceli, Marcia и сътр.: A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing (Слово към мъдрите: Как мениджъри и създатели на политики могат да насърчават служителите да докладват неправомерни действия), *Journal of Business Ethics* (2009) 86:3, с. 379–396.

и не се допълват в рамките на отделните фирми, министерства или държавни институции.²⁷

Значението на ясните стъпки и канали за докладване

В Латвия доказателство за липсата на ясен ред и процедура за получаване и отговор на подадени сигнали е Бюрото на омбудсмана – държавна институция, която наблюдава въпросите, свързани със защитата на правата на човека и доброто управление. През 2007 г. почти половината служители в Бюрото на омбудсмана се оплакват и обвиняват директора на Бюрото в неправомерно поведение. Липсата на ясни вътрешни канали за докладване води до объркване относно начините за разследване и решаване на случая. След натиск от неправителствени организации, включително от местния клон на Transparency International, случаят е разгледан от парламентарен орган, който не разследва коренните причини за оплакванията. В резултат на това случаят е оставен без последствия.²⁸

3.3.1 Вътрешно и външно докладване

Каналите за докладване на неправомерни действия могат да са вътрешни и външни. В общия случай могат да се разграничат три различни нива: 1) вътрешни канали, като съветници по етика и горещи телефонни линии, осигурени от организацията, но обслужвани от външни оператори; 2) канали, осигурени от регулаторен орган, като полиция или служба на омбудсмана и други; 3) външни канали, като медии и организации на гражданското общество.

По принцип лицата, подаващи сигнали, първо използват вътрешните канали за докладване и прибегват до външни канали само ако на сигнала не се обърне внимание. Скорошни проучвания показват, че това важи за различните култури – хората в Обединеното кралство, Турция и Южна Корея еднакво предпочитат да сигнализират по официалните вътрешни процедури.²⁹

От гледна точка на самите организации, вътрешните канали им дават възможност да разследват обвиненията и да отстранят нередностите, вместо да ги видят изложени на показ. Например в страни

²⁷ Въпреки че законът позволява на служителя да докладва за висшестоящ и при това по външни канали, в него не е посочена определена длъжност или служба в държавната институция, която е длъжна да приеме сигнала.

²⁸ Доклад за Латвия, с. 8.

²⁹ Park и сътр.: Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey and the UK (Културна ориентация и нагласи към различните видове сигнализиране: Сравнение между Южна Корея, Турция и Обединеното Кралство), *Journal of Business Ethics* (2008) 82:929–939.

като Естония фирмите предпочитат да получават вътрешни канали, за да решават проблемите извън публичното пространство.³⁰

Независимо от това, вътрешните канали не винаги функционират. В някои страни, например България и Чешката република, са определени вътрешни канали, по които служителите в държавния сектор могат да сигнализируют, но не е посочено кой правителствен орган или служба трябва да получава сигналите.³¹ Поради това някои министерства съобщават, че не получават сигнали.

Следователно, сигурният достъп до външни канали за докладване е безусловно необходим за това вътрешният процес да подлежи на контрол от по-високо ниво или орган и в резултат организациите ефективно да отговарят за своите неправомерни действия. Много практики твърдят, че лицето, подаващо сигнал, трябва да може да избира между вътрешното и външно докладване по множество причини: първо, потенциално неефективните вътрешни канали поставят допълнителни бариери пред разкриването и могат да охладят желанието на сигнализиращия да говори, особено ако е убеден, че вътрешният сигнал няма да доведе до никаква промяна. Второ, тъй като държавата е длъжна да защитава обществения интерес, може да се твърди, че не трябва да има разлика между нивата на изискваните доказателства при сигнализиране в организацията или пред публични органи като полицията и омбудсмана, но от друга страна, има основания да се изискват по-силни доказателства при разкриване пред публични медии или други външни органи. На трето място, всички разпоредби в тази връзка трябва да се придружават от ясни условия, осигуряващи защита на използваните канали. Като се вземе предвид, че като цяло подаването на сигнали следва да се насърчава и облекчава в максимална степен, трябва внимателно да се прецени дали допълнителната тежест за доказване от подалото сигнала лице, изисквана от една система за поетапно разкриване, няма да обезсърчи докладването на неправомерни действия или опасността от такива действия.

Тристепенният модел на британския Закон за подаване на сигнали в обществен интерес (PIDA)

PIDA установява три нива на разкриване с нарастващи изисквания

³⁰ Виж Whistleblower Protection Assessment – Estonia (Оценка на закрилата на сигнализиращите – Естония) (Талин, Естония, ТИ Естония 2009). Предстоящо.

³¹ В България Административно-процесуалния кодекс определя вътрешните канали за сигнализиране, но не посочва кои агенции или органи са определени за изпълнение на съответните функции.

по отношение на доказателствата:

- i.) защитено вътрешно разкриване (т.е. обстоятелства, предизвикващи реални подозрения)
- ii.) защитено разкриване пред регулаторен орган (т.е. фактически основания за тревога, без сериозни съмнения)
- iii.) защитено разкриване в по-широк план (т.е. фактически основания за тревога, без сериозни съмнения, основателни причини за по-нататъшни стъпки)³².

Законодателството в това отношение се различава значително. Британският Закон за подаване на сигнали в обществен интерес установява три нива на разкриване и колкото повече сигнализиращият излиза извън рамките на организацията, толкова по-силни доказателства се изискват от него (виж карето). За разлика от това, Законът за разкриване в обществен интерес на Австралийската столична територия от 1994 г. посочва, че вътрешни канали трябва да има, но не прави задължително използването на тези канали.³³

В нито една от включените в настоящото проучване страни не съществуват функциониращи системи за поетапно разкриване. Румънското законодателство предвижда три етапа за докладване и подаване на сигнал, които са достъпни алтернативно или кумулативно.

3.3.2 Анонимни и поверителни сигнали

За да работят ефективно каналите за сигнализиране трябва да се преодолее едно друго предизвикателство – да се направи така, че каналите да гарантират необходимата степен на поверителност и дори анонимност на сигнализиращия. Терминът „анонимен” трябва да се разбира като отнасящ се за сигнал направен по канал, който не допуска връзка с лицето, предоставящо информацията: изпращане на папка с информация без посочване на обратен адрес, неподлежащ на проследяване телефонен разговор по горещата линия, изпращане на имейл от блокиран профил, ИТ системи, които гарантират анонимността и забраняват обратната връзка с изпращача и др. „Поверителен” сигнал е този, при който самоличността на

³² Виж британския Закон за подаване на сигнали в обществен интерес от 1998 г. (Public Interest Disclosure Act 1998). www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

³³ Vandekerckhove, W. (предстоящо през 2010) European Whistleblower Protection: Tiers or Tears? (Европейска закрила на сигнализиращите: Слоеве или сълзи?), в D. Lewis (ред.) *A Global Approach to Public Interest Disclosure Legislation (Глобален подход към законодателството за сигнализиране в обществен интерес)*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing

сигнализиращия е известна само на получателя на сигнала и не става обществено достояние при използване на предоставената информация.

Правилата за защита на данните в ЕС изискват да се опазва самоличността на сигнализиращия и на инкриминираното лице. В този контекст, Работната група за защита на данните по чл. 29 – консултативен орган на ЕС за защитата на данните и неприкосновеността на личния живот – изрази редица тревоги във връзка с анонимните сигнали. Те обхващат проблеми, вариращи от потрудното предприемане на последващи действия до риска от създаване на култура за анонимно докладване в организацията. Въпреки това, работната група не изключва анонимното докладване и признава, че *„сигнализиращите не винаги са в състояние да подават определени сигнали или не са психологически предразположени да подават такива доклади. В тази връзка тя препоръчва анонимните сигнали да се проверяват „с надлежно отчитане на всички обстоятелства по случая, наравно с хипотезата, когато сигналът е подаден открито“*.³⁴

Разпоредби за поверително сигнализиране съществуват във всички страни, обхванати от настоящия доклад. В Италия и Словакия кодексите в частния сектор (базирани на вътрешни процедури) предвиждат поверително и анонимно докладване, докато в законите за публичния сектор няма разпоредби за анонимно докладване.³⁵ В Чешката република лице може да подаде анонимно оплакване практически във всеки орган на публичната администрация, но това не означава, че ще бъде образувана проверка. Проучените частни фирми в Естония допускат поверително докладване, но не проверяват анонимни доклади.³⁶

3.3.3 Горещи телефонни линии и електронни платформи

Независимо дали каналите за докладване са вътрешни и външни, електронните платформи и горещите телефонни линии могат да улеснят подаването на отделните сигнали. Много страни са въвели горещи линии за докладване на случаи, но твърде малко имат горещи линии за сигнализиране. Горещите линии са само част от системата за сигнализиране и трябва да бъдат допълвани от ефективни механизми за проверка и последващи действия.

³⁴ Работна група за защита на данните по чл. 29, 1 февруари 2006, с.11. 00195/06/EN.

³⁵ Международната търговска камара (МТК) оставя фирмите сами да решат дали да приемат анонимни сигнали.

³⁶ Виж Whistleblower Protection Assessment – Estonia (Оценка на закрилата на сигнализиращите – Естония) (Талин, Естония, ТИ Естония 2009).

Горещи линии съществуват в повечето от проучените страни – както в частния, така и в публичния сектор. 44 % от частните фирми в Чешката република са въвели горещи линии като мярка за защита срещу измами.³⁷ Това ниво е по-високо от световното (42 %), както и от нивото в Централна и Източна Европа (33 %).

В много случаи – например в Естония, Италия и Ирландия – горещите линии не се използват особено и често работещите не знаят за тях. От друга страна, една гореща линия за свидетели получава 10,000 обаждания годишно, а горещата линия на латвийската инспекция по труда съобщава за около 200 анонимни гласови съобщения през 2007 и 2008 година. Като цяло обаче, липсват подробни данни за използването на горещите линии.

В Литва по-скоро не съществува разграничение между линии за сигнали, линии за помощ и линии за консултации, следователно не са предвидени мерки за специалните потребности на сигнализиращия от съвет и анонимност или поне поверителност.

Наличието на гореща линия изобщо не означава, че на лицето, подаващо сигнал е осигурена адекватна защита. Запитани относно прилаганите механизми за закрила на лицата, подаващи сигнал, членове на чешката Комисия за борба с корупцията отговарят, че за целта правителството има горещи линии. Тук може да се направи основателно допускане, че има известно смесване между докладване и закрила.

3.4 Закрила

След като сигналът е подаден, трябва да се вземат предпазни мерки срещу репресии и тези мерки трябва да са леснодостъпни за лицето, подаващо сигнал или докладващо за нередности и корупция. Необходимо е по някакъв начин да се насърчи предаването на вестта, като едновременно с това се защити вестносецът³⁸ и да се гарантира закрила на лицето (и неговото семейство) срещу отмъщение. Служебните репресии срещу сигнализиращия могат да включват тормоз, изолация, понижение или липса на повишение и дори уволнение. Без закрила, дръзналите да говорят могат да платят твърде висока цена.

³⁷ Резултатите са изведени от доклада на PriceWaterhouseCoopers *Global Economic Crime Survey* (2007) (Глобално икономическо проучване - 2009). От проучването са избрани на случаен принцип 79 чешки фирми. За повече информация виж <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/index.jhtml>.

³⁸ G. Dehn и R. Calland, Introduction: *Whistleblowing: The State of the Art*, in *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice* (Въведение: *Сигнализирането: Текущо състояние*, в *Сигнализирането по света: законодателство, култура и практика*), London: Public Concern at Work, 2004.

Комплексни и ясни процедури за закрила на лицата, подаващи сигнали не са открити в законодателството на нито една от проучените страни в ЕС. Това е особено тревожно в случаите, когато на лицата е вменено задължение да докладват за неправомерни действия. Доколкото има механизми за закрила, те често се извеждат от Кодекса на труда, които забраняват несправедливото уволняване и допускат обезщетяване за вредите. Например латвийският Закон за труда (раздел 9) защитава подаващите сигнали, които докладват случаи (или подозрения) за корупция, от репресия на работното място.³⁹ Националният трудов кодекс на Словакия предвижда изрични гаранции за работещите в частния сектор и държавните служители, включително никой не може да бъде служебно наказван във връзка с подаването на жалба, искане или молба за проверка срещу друг служител. В Италия не законът, а вътрешните правила на най-големите фирми в страната осигуряват закрила на подаващите сигнали. Ирландските работници имат право по Кодекса на труда да обжалват уволнения, които считат за несправедливи, пред Комисията по трудови отношения, която е длъжна да разглежда тези жалби.⁴⁰ Но във всички примери, отнасянето на тази материя към националното трудово законодателство означава, че само тези, които са в официално трудово правоотношение, разполагат с някакви средства за защита. Консултанти, външни изпълнители, трети страни, доставчици и други физически лица в повечето случаи са извън обхвата на закона.

Дори когато съществуват превантивни мерки, често механизмите за закрила на сигнализиращите са ограничени, а нивата на прилагане – слаби. Например, въпреки че в Румъния съществува отделен закон за подаването на сигнали и докладването на нередности и корупция, който защитава работещите в публичния сектор, 40 % от сигнализиращите, чиито случаи наблюдава местният клон на Transparency International, са пострадали от една или друга форма на репресия веднага след изнасяне на фактите. В Чешката република, където националният кодекс на труда предвижда механизми за закрила на работниците⁴¹, проучванията на общественото мнение показват, че хората продължават да се страхуват от репресии, ако докладват за неправомерни действия. Проучване сред работещите в многонационални компании в страната установява, че

³⁹ Според закона, когато служител/работник представи факти, от които е видно, че е имало възможност да бъде наказан или ошетен заради докладване на корупция, работодателят носи тежестта за доказване на обратното.

⁴⁰ В Ирландия, уволненията се разглеждат от Комисаря по правата към Комисията по трудови отношения. Констатациите не са достъпни публично. При обжалване или ако и двете страни не са съгласни да отидат на арбитраж, случаят се внася в Трибунала по трудови жалби (Employment Appeals Tribunal - EAT), който публикува решенията си.

⁴¹ Виж Кодекса на труда (Закон № 262/2006, параграф 52).

67% не биха дръзнали да говорят поради страх от отмъщение или репресии.⁴² Тези факти са сходни с констатациите в други страни относно закрилата и отмъщението след подаване на сигнала. При преглед на повече от 200 случая с измами в САЩ между 1996 и 2004 г. се установява, че в 82 % от случаите, когато имената на съответните служители или работници са посочени, те съобщават, „*че са били уволнени, принудени да напуснат под натиск или отговорностите им са били значително променени в резултат от изобличаването на измамата*“.⁴³ Това е доказателство, че дори в страните с подробно законодателство, психологическото и икономическо бреме вследствие разкриването на обществено значима информация за измами и корупция лежи върху лицето, подало сигнал.

3.5 Процедури за предприемане на последващи действия

Основен фактор, който кара сигнализиращите да се въздържат от разкриването на информация, е липсата на доверие в способностите или желанието на съответния орган да разследва случая и потърси отговорност от виновника. Следователно, надеждните и ефективни механизми и ясните процедури за предприемане на последващи действия са от изключително значение за създаването на среда, която е благоприятна за сигнализирането.

Независимо от това, процедурите за предприемане на последващи действия в десетте проучени страни са разводнени и неясни. При липса на цялостно законодателство, обхващащо работещите в публичния и частния сектор, няма стандартен правен ред или еднакво прилагане на процедурите след получаване на информацията. Вместо това, съществуващите разпоредби обхващат определени видове сигнали и както беше вече изтъкнато, тези сигнали обикновено са свързани с престъпления или трудови въпроси.

Румъния е единствената страна, която регламентира конкретни стъпки след приемане на сигнала. Приложимият закон, приет през 2004 г., определя реда и начина за действие по сигнали, получени от работещи в публичния сектор. Той също така възлага на регулаторните комисии да вземат решения по случаите.⁴⁴ Дисциплинарните комисии

⁴² Виж Ernst & Young, *A Survey into Fraud Risk Mitigation in 13 European Countries* (Проучване относно намаляването на риска от измами в 13 европейски страни, март 2007). [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/\\$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf)

⁴³ Дюк, I. J. Alexander, Morse, Adair и Zingales, Luigi: *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? (Кой бие камбаната при корпоративни измами?)* (1 октомври 2008). Налично от SSRN: <http://ssrn.com/abstract=891482>

⁴⁴ Виж Решение на Министерския съвет № 1344/2007.

са институциите, имащи право да оценяват фактическите обстоятелства, разкрити от държавните служители. Те също така определят дали има нередности, които изискват по-нататъшни действия, включително образуването на наказателни производства.⁴⁵

Законодателството на шест от проучените страни (България, Чешката република, Унгария, Латвия, Литва и Словакия) изисква държавната институция да отговори официално на подадените по формалния ред жалби (включително сигнали за неправомерни действия)⁴⁶. В Чешката република, след като дадено лице подаде жалба, свързана с престъпление, държавният орган е длъжен да отговори в срок до 30 дни.⁴⁷ Тази разпоредба позволява на сигнализиращия да проследява състоянието на своя сигнал и осигурява механизъм за обратна връзка и отчетност на институциите, натоварени с изпълнението на съответните закони.

3.5.1 Механизми за независим контрол

Независимият контрол на случаите е изключително важен аспект на ефективните механизми за сигнализиране. Независимият контрол е противотезест на властта и помага да се постигне баланс на силите в държавната институция или частната организация. В много страни омбудсманът получава жалби и започва проверки на публични органи. Независимо от това, омбудсманите са в известна степен ограничени, тъй като в общия случай имат права само над публичните органи и като цяло нямат правомощия да разпореждат мерки за обезщетяване.⁴⁸

⁴⁵ Въпреки че са създадени такива органи, те не са институциите или лицата, на които е възложено да получават сигналите. Съгласно румънския закон за сигнализирането, държавен служител може да разкрие информацията пред всеки служител в организацията, който е повисшестоящ от него. Например, държавен служител в дадено министерство може да съобщи за неправомерното действие на началника на отдела си или да се обърне към кабинета на министъра.

⁴⁶ В България тази разпоредба се намира в Административно-процесуалния кодекс (чл. 114, алинеи 1 и 3) и Закона за конфликт на интереси. В Чехия референтните разпоредби са заложи в раздел 5, параграф 2 от Закона за трудовата инспекция. В Унгария, закон XXIX от 2004 е *lex imperfecta*, т.е. не е предвидена санкция за липсата на отговор, освен това разпоредбите са скрити и следователно недобре известни. В Латвия, съответната уредба се намира в Закона за подаване заявления (раздел 5). В Литва основната уредба е свързана със Закона за публичната служба и Кодекса на труда (член 35); в Словакия това е уредено в Закона за жалбите. В България тази разпоредба се намира в Административно-процесуалния кодекс (чл. 114, алинеи 1 и 3) и Закона за конфликт на интереси. В Чехия референтните разпоредби са заложи в раздел 5, параграф 2 от Закона за трудовата инспекция.

⁴⁷ Тези разпоредби са съгласно Административния кодекс на страната.

⁴⁸ Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments (Сигнализирането - международни стандарти и развития)*, Базово проучване за Transparency International (2009, www.transparency.org)

Измежду десетте проучени страни, само Ирландия има механизъм за независим контрол за всички случаи, повдигнати от работници. Естония има разпоредба за независим контрол, но само в случаите на тормоз. В България има правен ред за случаите, попадащи в обхвата на Закона за конфликт на интереси. Върховният административен съд на страната се произнася по конфликти на интереси и решението може да бъде обжалвано по реда на българския Административно-процесуален кодекс. В Словакия и Чешката република има уредба по т. нар. „soft law“, прилагана от Бюрото на омбудсмана: макар че омбудсманът не може да отмени или измени дадено решение, той може да прецени дали решението или действието е било правилно и да уведоми съответния орган.

Независим контрол	
Има ли механизъм за независим контрол и колко ефективен е той?	
България	Няма специални разпоредби за случаите на подаване на сигнали
Чешката република	Служителят/работникът може да се обърне към Бюрото на омбудсмана, макар че омбудсманът може само да даде правен съвет и да уведоми съответния административен орган. Служителят/работникът може да потърси правата си в независими съдилища по частноправен и трудовоправен ред, по-конкретно чрез иск за отмяна на уволнението и с иск за защита на личните права.
Естония	Няма система за независим контрол, предназначена специално за сигнализиращите. Работещите в частния сектор могат да се оплачат от потенциален тормоз и санкции (прекратяване на трудовия договор, дисциплинарни мерки) пред комисии за разрешаване на трудовите спорове или в съда. Това е общо правило и не визира изрично тормоз заради подаване на сигнал. Работещите в публичния сектор могат също така да се обърнат към съда за разрешаване на спора. Ако тормозещата страна е публична организация, Канцлерът по правосъдието може да бъде медиатор.

Унгария	Няма механизъм за контрол върху случаите на сигнализиране
Ирландия	Да
Италия	Няма гарантирани или специални механизми за контрол, предназначени за сигнализиращите
Латвия	Омбудсманът разглежда случаите на сигнализиране в публичните институции. Няма независим механизъм специално за проверка на сигнали.
Литва	Няма независим механизъм за контрол.
Румъния	Възстановяване на работата, компенсиране на трудовото възнаграждение, <i>restitutio in integrum</i> (възстановяване в цялост, възстановяване в предишните права)
Словакия	Няма независима система за контрол по отношение разкриването на незаконни практики. Лицето, подаващо сигнал има достъп до правоприлагащите органи и до други публични институции.

3.5.2 Участие на сигнализиращите в съдебни производства

Разкривайки неправомерното действие, сигнализиращите поемат голям личен риск и следователно са силно заинтересовани, в повечето случаи, случаят да бъде разследван надлежно. В тази връзка, мрежите от сигнализиращи и специализираните организации подчертават необходимостта от информиране на сигнализиращия за всеки етап от разследването. Той или тя трябва да получава потвърждение за постъпването на сигнала, образуването на проверка и евентуалното решение.⁴⁹ Освен ако са необходими свидетелски показания,

⁴⁹ Виж *Europe Needs More Whistleblowing! A Response to the Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* (2007) (*Европа се нуждае от повече сигнализиране! Отговор на Зелената книга Модернизиране на трудовото законодателство за посрещане предизвикателствата на 21 век*, 2007) http://www.whistleblower-netzwerk.de/WB_EUGB_EN_final.pdf и Devine, Tom, *International Best Practices for Whistleblower Policies (Най-добри , Washington, DC: Government Accountability Project (Най-добри международни практики по отношение политиките за сигнализиране)*, Вашингтон, ОК, Проект за отчетност на правителството (2009 г.).

сигнализиращите трябва по свой избор да решават дали да участват в производствата или не, и да им бъде предоставяна възможност да коментират крайното решение.

Предвид липсата на специална уредба на сигнализиране в проучените страни, много малко е казано по отношение участието на сигнализиращите в съдебни производства. В Естония, предложените през 2009 промени в Закона за борба с корупцията целят да гарантират поверителността на сигнали, които разкриват предполагаеми случаи на корупция. Макар че законът обхваща само публичния сектор, предлаганите промени изискват при проверките образувани по сигнал да се гарантира конфиденциалност на лицето и да се прилагат принципите на еднакво третиране.⁵⁰ В Румъния сигнализиращият има право да участва, представя документация и дори да оспорва констатации в съдилищата на страната по реда на контрола от страна на комисията.

Участие в съдебни производства: разпокъсани процедури в Чешката република

Чешките граждани са длъжни да съобщават за всички деяния, посочени в наказателния кодекс на страната. Макар че законът посочва до кого трябва да бъде подаден сигнала (напр. до прокуратурата, правоприлагащите органи, началника на полицейска служба), той не предвижда ред и начин за образуване на производство.

От гледна точка на наказателното право, вероятно е сигнализиращият, който подава жалбата, да бъде в положението на свидетел, когато докладва пред органите основанията за неговите подозрения. Процесуалните права на свидетеля са много тесни съгласно чешкото право⁵¹: свидетелите не могат да се запознават с материалите по делото, да получават копия от показанията или да искат мерки за защита на интересите си, напр. обезщетения. Тези ограничения са подобни на разпоредбите, прилагани в Литва и Ирландия при наказателни производства.

Сигнализиращият може да стане ощетена страна, която е понесла вреди от докладваното престъпление и в това си правно качество разполага с допълнителни процесуални права. Той може да участва в съдебното производство, да се запознава с материалите по делото, да съди за щети и да внася определени иски за мерки за обезщетение. Независимо от това, Наказателният кодекс твърде тясно дефинира термина „ощетена страна“.

⁵⁰ Концепцията за еднакво третиране е изведена от естонския Закон за еднаквото третиране. Подобни разпоредби са включени в румънския закон за сигнализирането.

⁵¹ Разпоредби в чешкия наказателен кодекс.

3.6 Обезщетяване при преследване и тормоз и системи за поощряване на служителите

В десетте проучени страни от ЕС разпокъсаността на уредбата за закрила е видна и по отношение на гаранциите, че сигнализиращите ще бъдат обезщетени, ако бъдат преследвани или тормозени на работното си място. Обезщетението, както и закрилата, в общия случай имат своето правно основание и следват общия правен режим на Кодекса на труда, който се прилага в случаите на неправомерно уволнение. Те не съдържат специална регламентация за обезщетяване на сигнализиращите, които докладват за неправомерни действия и нередности. Тя е вид последваща (низходяща) закрила, свързана с обезщетяване за изгубената работа – което указва, че системата не успява да защити своите работници/служители и класифицира въпроса като трудов спор. Препращането на въпросите на сигнализирането в трудовото законодателство е едно ограничено средство за защита на интересите, тъй като типичното основание, за което може да се иска обезщетение, често е уволнението. Действащото законодателство не третира хипотезите на лошо отношение в службата, злоупотреба със служебното положение, принудително прехвърляне и други форми на репресия, които не стигат до уволнение.

Предлагани средства за защита на интересите	
Колко широк е обхватът на средствата за защита на интересите, които се предлагат на сигнализиращите (като възстановяване на работа, изплащане на пропуснатите заплати, прехвърляне на нова работа, възнаграждение за сигнализирането)?	
България	Прилага се общият ред за обезщетяване на вреди
Чешката република	Служител/работник може да иска по граждански ред обезщетение за вреди, понесени при изпълнение на служебните задължения и за защита на личните си права (включително морални вреди). При производства срещу несправедливо уволнение, ако съдът уважи иска за отмяна, трудовият договор на лицето остава в сила и работодателят трябва да изплати неизплатените заплати. Не са предвидени възнаграждения.
Естония	Има обезщетение за несправедливо съкращаване или уволнение, но няма награди за подаването на сигнала.
Унгария	В момента се мисли по въпроса за

	възнагражденията.
Ирландия,	Да
Италия	Само при несправедливо уволнение, без специална връзка със сигнализирането
Латвия	Само когато с действието е нанесена вреда (включително морална)
Литва	Само при неправомерно уволнение
Румъния,	Не
Словакия	Само при неправомерно уволнение, когато се иска компенсиране на трудовото възнаграждение

Освен обезщетение на сигнализиращия, стои също така и въпросът как да се подходи, ако изобщо е възможно, към възнаграждаването за подадения сигнал. Идеята да се възнаграждават тези, които „бият камбаната”, води началото си от САЩ по време на Гражданската война като предпазна мярка срещу измамните с доставки на военно оборудване. Нормативният акт, наречен Закон за неверните искания (False Claims Act), се счита за един от първите закони за сигнализирането в света и се прилага към правителствени договори с трети лица. През 1986 г. законът е изменен, като по новите разпоредби сигнализиращите могат да действат в качеството на обвинители от името на правителството („*qui tam*”⁵²). Законът допуска сигнализиращите да получават 15 до 30 процента от постановените обезщетения в случаите, когато първи са подали сигнала.

Сред обхванатите от проучването страни Латвия е единствената, в която има предвидена мярка за възнаграждаване. Тя допуска, но не гарантира, изплащането на възнаграждение на лица, предоставили на съответните органи информация за финансови и икономически престъпления в страната.⁵³ През октомври 2009 г. в Унгария е

⁵² Виж Т. Devine, *International Best Practices for Whistleblower Policies (Най-добри международни практики по отношение политиките за сигнализиране)*, (Вашингтон, ОК: проект GAP, 31 юли 2009). Законът за неверните искания (False Claims Act - FCA) включва и дела *qui tam* (от името на държавата). По тази разпоредба, частно лице, което узнае за измама, може да заведе иск от името на правителството срещу част от постъпленията, ако искът бъде приет и обвиненията бъдат потвърдени.

⁵³ Виж Решение на Министерския съвет № 75 „Относно възнаграждаването на ценна информация за престъпления, свързани с имуществени щети” (Акт за възнаграждаването), прието на 21 януари 2003 г. Според акта, възнаграждението не може да превишава 10 процента от компенсираните щети или възстановените активи/ценности и като абсолютен размер не може да е повече от 100,000 лита (29 000 евро). Освен това има много предварителни условия, за да

публикуван проектозакон за защита на сигнализиращите, който предвижда система за възнаграждаване. Този аспект от закона предизвиква разгорещен дебат в унгарските медии.⁵⁴

3.6.1 Право на жалба

Ключов елемент на ефективния механизъм за защита на лицата, подаващи сигнали, е правото на всеки, който смята, че е станал жертва на репресия, да подаде жалба. Необходимо е да се спазва гарантирана и формализирана съдебна процедура, което се отнася за всички пострадали от незаконосъобразни действия на властта или от злоупотреби с власт.⁵⁵ Някои от проучените страни имат уредба в трудовото законодателство, която дава възможност на служители и работници да подават жалби.

В Румъния и Ирландия са предвидени мерки за улесняване на подаването на сигнали и защита на служителите/работници през целия процес на докладване. Въпреки това, правната закрила в Румъния е ограничена до работещите в публичния сектор, докато тези в частния сектор са защитени единствено от кодекса на труда. Както и в други проучени страни, оплакванията им за репресии са оставени на субективната преценка на съдебната система, която преценява дали са уволнени неоснователно. В Ирландия, ограниченият обхват на секторното законодателство (което обхваща докладването по отделни въпроси, включително неизпълнение на служебни задължения от лица на публична длъжност, опасни условия на труд, предоставяне на социални и здравни услуги и корупция сред полицейските органи⁵⁶) означава, че повечето работници и служители, независимо дали в

може дадено лице да получи наградата, поради което няма случаи на наградени лица след влизане на решението в сила.

⁵⁴ Виж <http://www.bbj.hu/index.php?id=50545>, <http://index.hu/velemeney/jegyzet/vev081211/>, <http://www.nol.hu/velemeney/lap-20090207-20090207-35>

⁵⁵ По Проекта за отчетност на правителството (GAP) е съставен списък на съответните политики по този въпрос в отделни страни и в международни организации: Политика на ООН. Раздел 6.3; типов закон на ОАД, членове 11, 14; Закон за чуждестранните операции (политика на САЩ по отношение на многостранните банки за развитие), раздел 1505(11); законите PIDA (ОК) членове 3, 5; PDA (Южна Африка), раздел 4(1); ACA (Южна Корея), член 33; WPA (САЩ), 5 USC 1221, 7701-02; SOX (публично търгувани корпорации в САЩ) 18 USC 1514A(b); Закон за енергийната политика (работещи в държавния и частния ядрен сектор на САЩ), 42 USC 5851; румънски Закон за защита на сигнализиращите, чл. 9.

⁵⁶ Пълният списък на нарушенията включва: неизпълнение на служебни задължения от лица на публична длъжност, блудства с деца и/или небрежност към деца от всякакви лица, опасни условия на труд, предоставяне на здравни и социални услуги, разрешителни за работа на лица, които не са граждани на ЕС, регулиране на съобщенията, нелоялни или агресивни потребителски практики и пирамидни схеми, както и корупция в полицейските органи. Виж ТИ Ирландия, Доклад за сигнализирането, проект, 2009 г.

публичния или в частния сектор, са оставени да си търсят правата чрез кодекса на труда и в съдилищата на страната. Трудовите жалби за несправедливо уволнение поради подаване на сигнал могат да се отнасят в Трибунала по трудови жалби или в Съда по труда. В Чешката република агенциите по труда, инспекциите по труда и синдикатите могат да бъдат сезирани по жалби на лица, пострадали от сигнализиране на дадено неправомерно действие. Това обаче няма ефект върху изпълнението на индивидуалните права на работника или служителя.

Съществува ли ред и начин за подаване на жалби от сигнализиращи, които считат, че са станали жертва на репресия?	
България	Не, но сигнализиращите могат да ползват общия ред за обжалване
Чешката република	Да. При несправедливо уволнение, дискриминация или неразрешено нарушение на личните права, сигнализиращият може да се обърне към съда. Когато нарушението на правата на служител/работника представлява правонарушение или административно нарушение, той може да встъпи като увредена страна в производството и да иска обезщетение. Ако искът не бъде уважен, въпросът може да се отнесе за разглеждане по гражданскоправен ред.
Естония	Не
Унгария	Общото трудово законодателство предвижда защита срещу отмъщение, но понастоящем няма изрична закрила на сигнализиращите.
Ирландия	Да
Италия	Не
Латвия	Не
Литва	Да, но само в определени случаи и на основания, предвидени в Кодекса на труда
Румъния	Да
Словакия	Да

3.7 Други релевантни констатации

3.7. 1. Наличие на данни

Като цяло, данните за сигнализирането са малко, дори в страните, които имат съответното законодателство и механизми.⁵⁷ Липсата на данни затруднява опознаването на проблемите със сигнализирането в пълния им обем и провеждането на сравнителни проучвания във времето по отделни разрези (по тип, сектор, организация и др.).

Централизирането на информацията може да способства за утвърждаване на правото на отделното лице да сигнализира и да се ползва от закрила. Също така информацията може да илюстрира ползите от сигнализирането – статистически данни, публикувани от Министерството на правосъдието на САЩ, показват, че сумите, възстановени на държавата по граждански ред, са достигнали 2 милиарда долара през 2007 г. Сега вече е добре документирано, че по-голяма част от сумите, които федералните органи са си възстановили от некоректни изпълнители, се дължат на информация, предоставена от сигнализиращи.⁵⁸

И в десетте обхванати от доклада страни липсват системи за систематизирано събиране на данни относно броя на сигналите, процента на тези от тях, които водят до образуване на съдебни производства или резултатите от тези производства. Ограничените механизми за проследяване от сигнализиращите значително затрудняват наблюденията върху честотата на сигналите и на резултатите, до които са довели те.

Известни обобщени данни, включващи основно информация относно сигналите за корупция, има само в Чешката република, Естония и Латвия. Латвийското Бюро за предотвратяване и борба с корупцията води статистика за получените сигнали от 2003 г., а Държавният инспекторат по труда поддържа данни за телефонната си линия, макар че не следи отделно обажданията от сигнализиращи. Чешката Държавна инспекция по труда води статистика на писмените жалби по трудови въпроси, а Бюрото на омбудсмана води свои записи за гражданите, потърсили правен съвет. Правителствената антикорупционна линия, създадена от Министерството на вътрешните работи и обслужвана от местния клон на ТИ, води статистика за хората, потърсили правен

⁵⁷ Dehn, Guy и Richard Calland: Whistleblowing - The state of the art. The role of the individual, organisations, the state, the media, the law and civil society (Сигнализирането – текущо състояние. Ролята на отделния човек, организациите, държавата, медиите, закона и гражданското общество (London: Public Concern at Work, 2004, с. 12).

⁵⁸ <http://www.whistleblowers.org>

съвет.⁵⁹ В Литва всички официално подадени доклади се регистрират, но статистиката не е хомогенна и институциите рядко разграничават различните видове доклади, съдържанията на докладите и докладващите лица. По този начин данните, предоставени от отделните институции (ако изобщо предоставят такива), едва ли са показателни за някаква установена практика.⁶⁰

3.7.2 Специални разпоредби за частния сектор

Макар че частните компании и организациите с нестопанска цел са подвластни на общите правила и уредби, които бяха оценени по-горе, има специфични елементи и разпоредби, които се отнасят изключително за частните фирми.

След като близо една четвърт от разкритите измами в частните предприятия излизат на бял свят благодарение на сигнализиращите⁶¹, самите компании са заинтересовани да въведат адекватни механизми за докладване. Подходящите канали за докладване и ефективните механизми за предприемане на последващи действия насърчават сигнализиращите да използват вътрешните системи за докладване, вместо да разкриват информацията публично. В началото на 2008 г. Антикорупционната комисия на Международната търговска камара (МТК) прие доброволни насоки, целящи да подпомогнат фирмите в разработването и изпълнението на вътрешни програми за сигнализиране.⁶² Практическото ръководство по сигнализиране на Британския стандартизационен институт, също публикувано през 2008 г., описва подробно ключовите елементи на ефективните правила, установявайки по този начин най-добри практики за организациите.⁶³

⁵⁹ От 2005 г., 15 процента от 240-те случая, в които горещата телефонна линия е предоставила изключително голяма помощ, са свързани със сигнализиране.

⁶⁰ В Литва сигнализирането като цяло не се разглежда като отделен вид докладване пред публичните институции. Една от причините за това е липсата на конкретно законодателство, другата е свързана с известно объркване относно използването на системите за външно докладване. Когато публична институция поддържа публична линия за помощ/гореща линия, тя обикновено посочва, че сигнали по тази линия могат да подават както обикновени лица, така и служители на самата институция.

⁶¹ Виж KPMG Forensic, *Profile of a Fraudster (Профил на измамника)*, проучване, 2007 г., с. 26, цитирано по-горе.

⁶² Виж ICC Guidelines on Whistleblowing (Насоки на МТК относно сигнализирането), <http://www.iccwbo.org/iccfee/index.html>. За анализ на Насоките виж Проекта за отчетност на правителствата <http://www.whistleblower.org/doc/2008/GAPICCEvaluationNovember2008.pdf>

⁶³ PAS 1998:2008. Whistleblowing arrangements: Code of Practice (Споразумения за сигнализиране: Практическо ръководство) (Лондон, ОК: BSI, 2008).

В десетте оценени от доклада страни, много от по-големите компании разполагат с механизми за закрила на лицата, докладващи за нередности, особено ако са дъщерни фирми на международни корпорации или ако държавата има участие в тях. Разпоредбите обикновено са част от фирмените кодекси за етика или за поведение. Многонационалните компании като правило имат системи, които са приети в резултат на собствените им политики за корпоративно управление и борба с измамите, и също така в изпълнение на Закона Сарбанес-Оксли, който изисква наличието на механизми за закрила на сигнализиращите.⁶⁴

Независимо от това, няма много информация за подробните разпоредби в тези кодекси или за тяхната ефективност. Болшинството най-големи компании в Ирландия не разкриват информация за нивото и предназначението на вътрешните процедури за сигнализиране и в нито един от сегашните годишни доклади на 10-те най-големи фирми не се цитират случаи на сигнализиране като примери на положително поведение на персонала.⁶⁵ Малко бяха фирмите в Естония, които отговориха на съответните запитвания, предоставен бе само един кодекс. В случая се обещава конфиденциалност, но разпоредбите са ограничени до вътрешните канали за докладване.⁶⁶ Само няколко от оценените фирми в Литва посочиха етичния кодекс като неразделна част от своята бизнес идентичност. Малко фирми имат изрични и публикувани норми за сигнализиране от страна на работещите в тях.⁶⁷

Малките и средни предприятия (МСП) като цяло нямат вътрешни механизми за докладване. Проучване сред МСП в Италия разкрива, че сред основните причини за липсата на системи, които осигуряват на служителите/работниците вътрешен канал за докладване, са разходите по тези системи и въпросът за необходимостта.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Съществуващите нормативни уредби и политики на страните, включени в този доклад, като цяло не успяват да балансират интереса на

⁶⁴ Закон Сарбанес-Оксли (Sarbanes-Oxley Act, 2002, членове 301 и 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf

⁶⁵ Виж Национален доклад за Ирландия.

⁶⁶ Виж Национален доклад за Естония.

⁶⁷ Доклад за страната на ТИ Литва.

работодателя с този на служителя/работника и на широката общественост – като текстове и прилагане. Законите не осигуряват адекватна закрила на лицата, подаващи сигнали или докладващи за нередности и корупция или ефективни механизми за предприемане на последващи действия по разкритата от тях информация, а разпоредбите в публичните институции и частните фирми не отговарят на международната най-добра практика, като очертаната в Правилата за сигнализиране на Британския институт по стандартизация.

В редица случаи съществуващите нормативни разпоредби могат да се използват като стартова площадка за разширяване на правата на сигнализиращите да докладват и да ползват закрила. В няколко от проучените страни беше установено, че има национални нормативни актове или закони, които могат да подкрепят създаването на правна рамка за улесняване на докладването от и закрилата на сигнализиращите. Законът за конфликт на интереси в България може да служи като трамплин за приемане на законодателство, а кодексите на труда в Чешката република и Италия съдържат разпоредби, от които може да се върви към разширяване на законодателството за сигнализиране. Обстоятелството, че повечето страни са подписали Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) и Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията също предлага повече стимули за въвеждане на по-цялостно законодателство за сигнализиращите.⁶⁸

Предприемани са опити за преодоляване на липсата на цялостно законодателство и понастоящем в Унгария и Литва се разглеждат закони за сигнализирането. При все това, правните разпоредби ще са ефективни само при условие, че общото отношение към сигнализиращите еволюира в по-положителна посока. Едно скорошно проучване в Чешката република навежда на следния извод: запитаните са съгласни с твърдението, че има необходимост от сигнализиращи, но твърде много пречки стоят на пътя им и нещата често приключват зле за тях.⁶⁹

Подобряването на средата за подаване на сигнали в проучените страни от ЕС изисква действия за преодоляване на правните и културни недостатъци, както и на пречките пред въвеждането и прилагането на разпоредбите относно сигнализиращите. Във всяко проучване са

⁶⁸ UNCAC е ратифицирана от България, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Румъния и Словакия. Всички страни са подписали Гражданскоправната конвенция на СЕ за корупцията и, с изключение на Ирландия и Италия, са я ратифицирали.

⁶⁹ *Survey mapping the perception of whistleblowing by employees in the Czech Republic (Проучване на нагласите спрямо сигнализирането от страна на служителите в Чехия, ТИ Чехия, 2009).*

идентифицирани конкретни препоръки за съответната страна. Изследването води до следните препоръки за региона като цяло:

1. Необходимост от културна промяна

Негативните конотации около сигнализирането и липсата на политическа воля създават сериозни пречки пред ефективните механизми за закрила на сигнализиращите и в десетте страни. В някои случаи, още преди да започне законодателния процес трябва да се подобри осведомеността за изключително важната роля на сигнализиращите при разкриването на неправомерни действия – както сред широката общественост, така и сред ключови целеви групи като създатели на политики, журналисти, синдикати и хората, които вземат решения в частните и публичните организации.

2. Единна правна рамка

В идеалния случай би трябвало да има единна, цялостна правна рамка за закрила на сигнализиращите. Тази рамка трябва да включва частния и публичния сектор и да преодолее сегашното разделение на политиките и практиките по отношение на лицата, които разкриват информация във фирмите и в държавните институции. Тя трябва да предвижда ясни и ефективни процедури за докладване и последващи действия, които гарантират ефективни механизми за контрол, подаване на жалби и адекватно обезщетение за репресиите, понесени от сигнализиращия, както е подробно описано в препоръчителните принципи на ТИ относно законодателството за сигнализиране (виж приложението).

3. Ефективни механизми за докладване и закрила в организациите

Големите и евентуално средните организации – от компании и неправителствени организации до публични институции – трябва да създадат ясни и ефективни вътрешни канали за докладване и механизми за предприемане на последващи действия. Тези механизми са ефективно средство за разкриване на измамите и тежките случаи на лошо управление в организацията, и дават на сигнализиращите възможността да докладват вътре в организацията.

4. Събиране на данни

Всеобща е липсата на данни относно сигнализирането в разгледаните страни и в Европейския съюз като цяло. Систематично събиране на данни за броя на докладваните случаи, използваните канали и механизми за докладване, процедурите за последващи действия и предотвратените благодарение на сигнализирането вреди са от

изключително значение за създаването на ефективни механизми за закрила на сигнализиращите. Събираните данни трябва също така да включват приноса на сигнализирането за опазване на общественото благосъстояние, анализ на риска и спестяване на разходи за данъкоплатците.

5. Европейска рамка за закрила на лицата, подаващи сигнали или докладващи за нередности и корупция?

Внимателно трябва да се помисли дали една европейска рамка за закрила на сигнализиращите може да създаде необходимите стимули за приемане на съответното законодателство от държавите-членки на ЕС или акцентът да се постави върху изпълнението на съществуващите разпоредби в UNCAC и Гражданскоправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията.

Защита на лицата, докладващи за злоупотреби и корупция

Национален доклад за България

ПЪРВА ЧАСТ: ПРЕГЛЕД НА ПРАВИЛАТА ЗА ЗАЩИТА НА ПОДАВАЩИТЕ СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ И ПРАКТИКИ

Правни разпоредби

В България няма специален закон за защита на подаващите сигнали за корупция (ПС). Освен това, няма специален антикорупционен закон. И антикорупционното законодателство, и правните регулации за ПС се намират в няколко различни закона, което прави правилата разпръснати, отделени и понякога със сериозни несъответствия

България е страна по важни международни антикорупционни конвенции, като Конвенцията на ООН срещу корупцията (УНКАК) и две конвенции, приети от Съвета на Европа: Гражданска конвенция за корупцията и Наказателна конвенция за корупцията. По този начин България е поела определени ангажименти по отношение защитата на ПС (базиращи се на чл. 33 от УНКАК и чл. 9 от Гражданската конвенция на СЕ). Освен това, проблемът с подаването на сигнали за корупция беше предмет на оценка в рамките на мониторинга, осъществен от Групата на държавите срещу корупцията (ГРЕКО) и Работната група за подкупите в международните бизнес трансакции на ОИСР.

Както беше споменато, правната регулация на ПС се намира в различни закони. Общата регулация на ПС в публичния сектор се намира в Административно-процесуалния кодекс (АПК)⁷⁰ – правото да се подаде сигнал за корупция и нарушения, както и общата защита от наказателно преследване на ПС. Освен това АПК регулира процедурите за подаване на сигнали и задълженията на органите да проведат вътрешна проверка.

⁷⁰ В сила от 12.07.2006, Prom. SG. 30/11 април 2006.

Някои дефиниции на престъпленията, които могат да се отнасят до ПС, се регулират от Наказателния кодекс ⁷¹.

Законът за държавния служител ⁷² регулира ролята на Инспекторатите в министерствата като основни органи, компетентни да получават сигнали за корупция и нарушения и да извършват вътрешни проверки.

Всички служители в държавната администрация, включително държавните служители, имат задължението незабавно да докладват на разследващите органи за всички престъпления, за които имат сведения, както и да предприемат необходимите мерки за съхранение на уликите по престъплението (Чл. 205, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс). Инспекторите, на които е поверен контролът върху прилагането на законодателството по отношение на държавните служби, също са задължени да уведомят прокуратурата за всички нарушения, регистрирани по време на проверките.

Групите за вътрешен одит също имат задължението да информират началника на тяхната структура, когато открият данни за извършени измами по време на проверките и ако не са предприети действия в последствие, да информират прокуратурата (Чл. 30 от Закона за вътрешния одит). Задължението да информират прокуратурата е на Сметната палата в случаите, когато извършеният одит разкрива данни за извършено престъпление. В тези случаи материалите от одита или докладът по него се предава на прокуратурата по решение на Сметната палата (Чл. 52 от Закона за Сметната палата) .

Въпреки това, специфични задължения за подаване на сигнали не фигурират в Кодекса за поведение на държавния служител. Едно

⁷¹ Prom. SG. 26/2 Apr 1968, corr. SG. 29/12 Apr 1968, изм. SG. 92/28 Nov 1969, изм. SG. 26/30 Mar 1973, изм. SG. 27/3 Apr 1973, изм. SG. 89/15 Nov 1974, изм. SG. 95/12 Dec 1975, изм. SG. 3/11 Jan 1977, изм. SG. 54/11 Jul 1978, изм. SG. 89/9 Nov 1979, изм. SG. 28/9 Apr 1982, corr. SG. 31/20 Apr 1982, изм. SG. 44/5 Jun 1984, изм. SG. 41/28 May 1985, изм. SG. 79/11 Oct 1985, corr. SG. 80/15 Oct 1985, изм. SG. 89/18 Nov 1986, corr. SG. 90/21 Nov 1986, изм. SG. 37/16 May 1989, изм. SG. 91/24 Nov 1989, изм. SG. 99/22 Dec 1989, изм. SG. 10/2 Feb 1990, изм. SG. 31/17 Apr 1990, изм. SG. 81/9 Oct 1990, изм. SG. 1/4 Jan 1991, изм. SG. 86/18 Oct 1991, corr. SG. 90/1 Nov 1991, изм. SG. 105/19 Dec 1991, suppl. SG. 54/3 Jul 1992, изм. SG. 10/5 Feb 1993, изм. SG. 50/1 Jun 1995, изм. SG. 97/3 Nov 1995, изм. SG. 102/21 Nov 1995, изм. SG. 107/17 Dec 1996, изм. SG. 62/5 Aug 1997, изм. SG. 85/26 Sep 1997, изм. SG. 120/16 Dec 1997, suppl. SG. 83/21 Jul 1998, изм. SG. 85/24 Jul 1998, suppl. SG. 132/5 Nov 1998, изм. SG. 133/11 Nov 1998, изм. SG. 153/23 Dec 1998, изм. SG. 7/26 Jan 1999, изм. SG. 51/4 Jun 1999, изм. SG. 81/14 Sep 1999, изм. SG. 21/17 Mar 2000, изм. SG. 51/23 Jun 2000, изм. SG. 98/1 Dec 2000, suppl. SG. 41/24 Apr 2001, изм. SG. 101/23 Nov 2001, изм. SG. 45/30 Apr 2002, изм. SG. 92/27 Sep 2002, изм. SG. 26/30 Mar 2004, изм. SG. 103/23 Nov 2004, изм. SG. 24/22 Mar 2005, изм. SG. 43/20 May 2005, изм. SG. 76/20 Sep 2005, изм. SG. 86/28 Oct 2005, изм. SG. 88/4 Nov 2005, изм. SG. 59/21 Jul 2006, изм. SG. 75/12 Sep 2006, изм. SG. 102/19 Dec 2006, изм. SG. 38/11 May 2007

⁷² Закон за държавния служител, в сила от 27.08.1999 изм. SG. 35/12 май 2009.

изключение е, че такова задължение е налице в кодексът на поведение на Министерството на вътрешните работи. Следователно включването на докладването за корупция в културата на държавния служител е проблемно. Освен това докладването на висшестоящия за незаконна дейност се възприема негативно (в контекста на миналото). Там, където не съществува защита за подаващите сигнали, трудно се изгражда култура, окуражаваща докладването за корупция, и това може да бъде проблем.

Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси обхваща и ПС и процедурата за подаване на сигнали, както и провеждането на вътрешни проверки, свързани с конфликт на интереси. Въпреки че това е процедура, която може да бъде прилагана само за сигнали за конфликт на интереси, тя е достатъчно изчерпателна и може да бъде използвана за създаването на подобни системи за ПС в други закони.

Законът за защита на лица, намиращи се в опасност във връзка с наказателни производства⁷³ се отнася само за лица, свидетелстващи по наказателни производства. Той не се прилага за ПС и за канали за вътрешни разкрития.

Наказателният кодекс и Законът за държавния служител не съдържат разпоредби, касаещи ПС⁷⁴.

Наличието на недостатъчно подробна и задълбочена правна регламентация, отнасяща се до ПС, беше неотдавна потвърдено и от Световния доклад за почтеността за България за 2008 г. Индексът за мерки по отношение на ПС е много нисък, като общият индекс е 56 от 100.⁷⁵ Освен това, стойностите се различават, когато става въпрос за

⁷³ Закон за защита на лица, намиращи се в опасност във връзка с наказателни производства ДВ. 103/23 Nov 2004, изм. ДВ. 82/10 Окт. 2006, изм. ДВ. 33/28 Март 2008

⁷⁴ Обнародван. ДВ. 26/1 Apr 1986, prom. SG. 27/4 Apr 1986, изм. SG. 6/22 Jan 1988, изм. SG. 21/13 Mar 1990, изм. SG. 30/13 Apr 1990, изм. SG. 94/23 Nov 1990, изм. SG. 27/5 Apr 1991, изм. SG. 32/23 Apr 1991, изм. SG. 104/17 Dec 1991, изм. SG. 23/19 Mar 1992, изм. SG. 26/31 Mar 1992, изм. SG. 88/30 Oct 1992, изм. SG. 100/10 Dec 1992, изм. SG. 69/4 Aug 1995, suppl. SG. 87/29 Sep 1995, suppl. SG. 2/5 Jan 1996, suppl. SG. 12/9 Feb 1996, suppl. SG. 28/2 Apr 1996, изм. SG. 124/23 Dec 1997, suppl. SG. 22/24 Feb 1998, изм. SG. 52/8 May 1998, изм. SG. 56/19 May 1998, изм. SG. 83/21 Jul 1998, suppl. SG. 108/15 Sep 1998, изм. SG. 133/11 Nov 1998, изм. SG. 51/4 Jun 1999, suppl. SG. 67/27 Jul 1999, изм. SG. 110/17 Dec 1999, изм. SG. 25/16 Mar 2001, изм. SG. 1/4 Jan 2002, изм. SG. 105/8 Nov 2002, изм. SG. 120/29 Dec 2002, изм. SG. 18/25 Feb 2003, изм. SG. 86/30 Sep 2003, изм. SG. 95/28 Oct 2003, изм. SG. 52/18 Jun 2004, изм. SG. 19/1 Mar 2005, изм. SG. 27/29 Mar 2005, изм. SG. 46/3 Jun 2005, изм. SG. 76/20 Sep 2005, изм. SG. 83/18 Oct 2005, изм. SG. 105/29 Dec 2005, изм. SG. 24/21 Mar 2006, изм. SG. 30/11 Apr 2006, изм. SG. 48/13 Jun 2006, изм. SG. 57/14 Jul 2006, изм. SG. 68/22 Aug 2006, изм. SG. 75/12 Sep 2006, изм. SG. 102/19 Dec 2006, изм. SG. 105/22 Dec 2006, изм. SG. 40/18 May 2007, изм. SG. 46/12 Jun 2007

⁷⁵ Световен доклад за почтеността 2008: България. Достъпен онлайн на: <http://report.globalintegrity.org/Bulgaria/2008/scorecard>

оценка на защитата от насрещно обвинение: с индекс 6 от 100, това е най-ниският индекс от всички индикатори в изследването. Това само показва съществуващия дефицит на правни разпоредби за изграждането на ефективна политика за защита на ПС.

1. Практики на подаването на сигнали за корупция

Степента, до която защитата на ПС е станала обща практика в България, е оценена чрез анализ на данни от следните източници:

- Разпоредби и практики в държавните институции по отношение на лица, докладващи за вътрешни злоупотреби (вътрешно ПС): за тази цел беше изпратена анкета на няколко държавни институции, чиито резултати са обсъдени в следващата глава; беше организирана и дискусия сред фокус-групи;

- Разпоредби и практики в частните фирми по отношение на лица, докладващи за вътрешни злоупотреби (вътрешно ПС): бяха изследвани етичните кодекси на частни фирми с цел установяване на това дали са налице необходимите условия;

- Възможности за външно ПС чрез горещи телефонни линии: бяха изпратени анкети до институциите, поддържащи такива линии, с цел да се установи оперативния им капацитет, да се получи информация по казусите и относно последната статистика.

- Медии: мониторинг на статиите, отразяващи казуси, които се третираят като ПС.

Общи наблюдения

Не са налице специални правни разпоредби, които да установяват вътрешен механизъм за подаване на сигнали, както и централизирана система за това, но има множество инспекторати в държавните институции, които отговарят за събирането и разследването на сигнали за корупция. Такива механизми съществуват в Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа. Инспекторатите могат да получават информация не само от държавните служители, но и от граждани.

Специална защита за подаващите сигнали за корупция не е предвидена. През 2007 г. беше подготвен проектозакон в Министерството на труда и социалната политика и Министерството на държавната администрация и административната реформа, но той така и не приет като действащ закон. Има случаи, когато лица, срещу които са

били предявени обвинения в корупция или други престъпления или нарушения, за започнали производства срещу лицето, което е предявило обвиненията. В този смисъл защитата на ПС е повече от необходима.

Въпреки многобройните формални механизми за докладване на корупция, досега не е имало важни разкрития в следствие на действието им. Няма независими изследвания върху това колко от жалбите се разследват и колко бързо. Обществеността няма много доверие в съществуващите механизми за подаване на сигнали.

Досега не е имало важни разследвания на случаи на корупция, разкрити в резултат на действието на съществуващ механизъм за подаване на сигнали.

Организационна култура

Публичен сектор:

От резултатите от анкета, изпратена до държавните институции за това какви са възможностите за вътрешно подаване на сигнали, не могат да бъдат направени еднозначни заключения. Институциите посочват различни канали на разкриване: определени служители се назначават да получават сигналите; ръководителите на отдели имат тази функция; контактът е директно с висшите ръководители. Също така, повечето министерства имат гореща линия, предназначена и за вътрешна и за външна употреба. Служителите могат да се обадят и да докладват притесненията си анонимно или да изберат само да се възползват от конфиденциално отношение. Някои министерства посочват, че може да бъде подадено анонимно писмено уведомление в специална кутия на работното място.

Таблица 1 Резултати от анкетите

Действащ и инструменти за защита на ПС	Тип администрация		
	Министерство (% на министерствата, включени в Приложение 1)	Областна администрация (% на обл. Администрации, включени в Приложение 1)	Общинска администрация (% на общ. Администрации, включени в Приложение 1)
Действащи правила за поведение на официални лица и служители	Кодекс на поведение на служителите на държавната администрация	Кодекс на поведение на служителите на държавната администрация	всички

Действаща антикорупционна програма с правила, окуражаващи вътрешното подаване на сигнали (ПС)	70%	90%	65%
Действащи вътрешни канали за разкритие	100%	100%	70%
Действащи външни процедури за разкритие	няма	няма	няма
Действаща структура, отговаряща за подаването на сигнали	90%	няма	няма
Конфиденциалност	90%	40%	40%
Осигурена обратна информация до ПС	100%	100%	100%
Регистрация на случаите на ПС	10%	няма	няма
Брой на подадените сигнали през последната година	0	0	0

Данните от анкетите, изпратени на държавните институции, показват множество практики, отнасящи се до защитата на подаващите сигнали. Всички поддържат комуникационни канали, които предоставят възможност за докладване на непочтени практики на работното място като анонимни телефонни линии или email адреси. Организационните практики се различават в различните видове администрации: тези, които се занимават с управлението на европейски структурни фондове, са приели вътрешни правила за защита на ПС. Последните включват ясни стъпки и процедури за разкриване, основаващи се на ограничена тежест на доказване; докладване на специално определена структура/лице;

обратна информация. Независимо от това, нито една администрация не е докладвала за получаването на вътрешен сигнал за корупция за предходната година (2008).

Частният сектор:

Фирмите от частния сектор прилагат различни подходи. Подходът се различава в съответствие с големината на оценяваната компания и структурата на собствеността. По-големите фирми, свързани с чуждестранен капитал или под друга форма на влияние от западната бизнес култура, са изградили вътрешни системи на разкритие на незаконни практики които са изложени подробно в техните етични кодекси; те организират обучение за служителите си и имат действащи механизми за приложението на тези разпоредби. Средните по големина фирми, собственост на местни бизнесмени, правят разкрития за нелегитимни практики или чрез отделите си за човешки ресурси, или чрез системите за контрол на вътрешната сигурност.

1. Културен контекст: Какво е обществената нагласа към акта на подаване на сигнал за корупция?

Обществената нагласа към подаването на сигнали е отрицателна: данни от Световния корупционен барометър 2009 показват, че голям дял от населението не желаят да докладват за случаи, свързани с корупция (82%). Основните причини за това са широкото убеждение, че подаването на сигнал няма да доведе до промяна (72%), страх от репресивни действия като следствие от подаването на сигнала (12%). Поради липсата на култура за подаване на сигнали с положителна конотация, подаващият сигнала често е възприеман като „предател” или свързан с полицейски информатор. Ефектите на „съседското общество” все още преобладават в малките и средни общности.

ВТОРА ЧАСТ: ОБХВАТ И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ

Както беше вече споменато, в България няма специален закон, регламентиращ сигнализирането за корупционни практики. Настоящото законодателство в тази област може да се определи като твърде общо и разпокъсано. Правила за защита на лицата, които са в сила днес, са основани на общи принципи или специфични регулации, но могат да бъдат открити в различни закони.

1. Предмет на извършени нарушения

Предметът на подаването на сигнали за корупция е регламентиран в чл. 107, ал. 4 на Административно-процесуалния кодекс (АПК). Кодексът не съдържа определение за злоупотребите, които могат да бъдат предмет на сигнали за корупция. Вместо общо определение Кодексът съдържа нерестриктивно и неизчерпателно изброяване на нарушенията, които биха могли да бъдат предмет на сигналите за корупция, съгласно процедурата на кодекса. Някои от нарушенията имат правни дефиниции, които могат да бъдат открити в различни закони, предимно в Наказателния кодекс.

В АПК са изброени видовете нарушения, включително и престъпленията, за които може да бъде подаден сигнал, съгласно процедурата, предвидена в глава 8 от Кодекса. Важно е да се спомене, че регламентацията, установена в глава 8 "не се прилага за предложенията и сигналите, за чието разглеждане и решаване в закон е предвиден друг ред" (чл. 107, ал.2).

Според чл. 107, ал. 4 на АПК сигнали могат да се подават за: злоупотреба с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации.

Както става ясно от горепосочените законодателни текстове АПК предвижда голям брой нарушения, които могат да са предмет на подаване на сигнали за корупция, които са инкриминирани в българския Наказателен кодекс (НК) и имат легални дефиниции⁷⁶.

⁷⁶ Всички дефиниции на горепосочените престъпления могат да се намерят в Анекс I на този доклад.

В Българското законодателство не е предвидена легална дефиниция за корупция. В НК терминът корупция не се използва, а се възприема подхода за регламентиране на и дефиниране на корупционните престъпления. Така се възприема различен законодателен подход като за престъпно деяние се приема корупционният тип поведение, вместо да се използва терминът “корупция“. Обхватът на т. нар. "корупционни престъпления" е много широк. По-конкретно НК установява като криминални престъпления активния и пасивния тип подкуп в публичния и частния сектор, както и търговията с влияние.⁷⁷

Освен тези, обаче, съществуват още много други криминални деяния, които могат да бъдат приемани като корупционни престъпления като например - злоупотреба с власт, лошо управление на държавна или общинска собственост, злоупотреба с доверие, финансови злоупотреби и т.н.

В тази връзка би могло да се твърди, че, когато дадено лице подаде сигнал за корупция, множество престъпления и нарушения могат да се пренебрегнат, въпреки че те попадат в основната дефиниция за корупция, приета от Transparency International, а именно: “злоупотреба с власт, с цел лична облага“.

Законът постановява условие относно ефекта последвал от предполагаемите нарушения, както и относно обхвата на злоупотребите - общественият или частен интерес, правата или законните интереси на други лица да бъдат засегнати.

Законът за Конфликта на интереси също съдържа регулации, свързани с предмета на подаването на сигнали, въпреки че те се ограничават до информирание за различни случаи на конфликт на интереси. Според този закон злоупотребите, които са предмет на докладване или сигнализиране, включват всички нарушения на неговите разпоредби, които са свързани с конфликта на интереси, включително на разпоредбите, засягащи лица, заемали публични длъжности и започнали работа в частния сектор - “пантуфлаж“ (чл. 24).

⁷⁷ НК регламентира като корупционни престъпления следните:

Активен подкуп: чл. 304: “Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е облага на длъжностно лице, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие“

Пасивен подкуп: чл. 301 “Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие“

Търговия с влияние: чл. 305 (а): “Който посредничи да се извърши някое от деянията по предходните членове, ако това не представлява по-тежко престъпление...”

Законът определя конфликта на интереси като ситуацията, при която лице, което е на обществена длъжност има частни интереси, които могат да засегнат цялостното, обективно изпълнение на задълженията, възложени му от закона или на служебните му отговорности.

2. Кой може да подава сигнали за корупция

Според българското законодателство всяко лице може да сигнализира за корупция.

АПК постановява, че всяко частно или юридическо лице (гражданин или организация), както и омбудсманът имат правото да подадат сигнал за корупция (чл. 109).

В Закона за Конфликт на интереси изрично е записано, че всеки може да подаде сигнал за конфликт на интереси, ако има информация за лице на обществена длъжност, което е нарушило постановленията на този закон (чл.24, ал.1). Според ал. 2 на чл. 24 всеки, който има доказателства за налични нарушения на чл. 21 или чл. 22 (относно смяната на обществена позиция с аналогична в частния сектор) може да подаде сигнал за конфликт на интереси⁷⁸.

3. Вътрешни канали за сигнализиране за корупция

Най-общо законодателството в България, третиращо подаването на сигнали, може да се оцени като разпръснато и фрагментирано. Същото се отнася и до регулациите, касаещи вътрешните канали за подаване на сигнали за корупция. Няколко закона съдържат разпоредби по материята, но никой от тях не създава цялостна и добре функционираща система за вътрешните канали и за защита на лицата, подаващи сигналите.

Според общите регулации лицето, подаващо сигнал, има възможност да направи предложение за подобряване начина на работа на органите, които приемат сигналите или за разглеждане на други въпроси, които попадат в сферата на тяхната компетентност. Това, обаче, не е типична проява за подаване на сигнали, а по-скоро е процедура за получаване на препоръки и предложения за подобряване работата на системата за сигнализиране и на администрацията.

Общите разпоредби в Административно-процесуалния кодекс (АПК), касаещи вътрешните канали за подаване на сигнали, записват правото на лицето да подаде сигнал до административен или друг орган, който има публични и правни функции (чл. 107, ал. 1). АПК не

⁷⁸ Пълният текст на цитираните закони може да намерите в Приложение 1

конкретизира кой точно ще е административният орган, който ще е компетентен да получава сигналите и да извършва вътрешните проверки. Задължение е на всяка административна структура да определи такъв орган. Обвиненията в корупция на служители на министерства и други публични администрации трябва да се подават в инспекторати към съответните министерства. Има възможност сигналите да се подават и до Главния инспекторат към министерски съвет, който действа като антикорупционна комисия. В другите публични администрации, като агенциите например, компетентният орган за получаване на сигнали е органът по назначение, обикновено министър или директор.

Според чл. 119 на АПК сигналите трябва да се подават до органите, които директно управляват и контролират служителите, които са извършили неправомерно или нецелесъобразно действие или бездействие. Сигналът може да бъде подаден от лицето и чрез органа, чиито действия или бездействия е предмет на сигнала. Копие от сигнала може да се адресира и до по-вишестоящи органи.

Има гъвкавост по отношение на формата, в която може да бъде подаван сигналът. Чл. 111, ал. 1. посочва, че сигналът може да бъде в писмена или устна форма. Може да бъде подаден чрез телефон, телекс, факс или е-мейл. Сигналът може да бъде подаден лично от лицето или от негов оторизиран пълномощник.

Вътрешните процедури за подаване на сигнали изискват те да бъдат регистрирани. АПК не регламентира срок, в който сигналите трябва да бъдат регистрирани, но се предполага, че това се прави в момента на тяхното получаване.

АПК дава възможност да се изиска от лицето, подаващо сигнала, да го направи в писмена форма, съобразно допълнителни изисквания. Въпреки това, не се посочва какви могат да бъдат тези допълнителни изисквания. Според чл. 111, ал. 3. на лицето, подаващо сигнал „трябва да му бъдат дадени съответни обяснения”. Анонимните сигнали не са предмет на проверка според разпоредбите на АПК.

Чл. 121. въвежда срок за произнасянето по сигнала. Решението трябва да бъде взето не по-късно от два месеца след получаването на сигнала. При наличие на важни причини срокът може да бъде удължен с решение на по-вишестоящ орган, но не с повече от един месец, за което трябва да бъде уведомено и лицето подало сигнала. Административни санкции (глоби) може да бъдат наложени на служителите, които не се произнесат в срок или не предадат сигнала на компетентните органи (чл. 303 от АПК).

Посочената по-горе процедура регламентира общи правила за подаване на сигнали за корупция, но не съдържа предписания за канала за подаване на сигнали, нито за създаване на система за вътрешни проверки и система за защита на лицата, който подават сигналите. АПК дава единствено общата рамка и законова основа за създаването на система за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция. Предполага се, че тази система за защита ще се създаде, чрез вътрешни актове на самите административни структури (министерства, агенции и т.н.). Обстойният анализ на вътрешните правила на такива структури показва, че до сега система за защита на лицата подаващи сигнали за корупция не е разписана.

Законът за Държавния служител регулира взаимоотношенията между държавата и държавните служители. Инспекторатите, създадени по силата на този закон могат да се бъдат считани за друг механизъм за разкритие на корупционните практики в сферата на публичната администрация⁷⁹. Според член 127, ал. 2 Инспекторатите подпомагат министъра, отговарящ за държавната администрация и административната реформа в изпълнението на неговите контролни функции, свързани с прилагането на закона. Инспекторатите извършват общи и специфични проверки, следвайки годишен план, одобрен от Министерството на администрацията и административната реформа, както и неочаквани проверки в резултат на сигнали от ръководителите на Инспекторатите в административните структури и профсъюзите, или след сезиране от страна държавни служители (чл. 128). Инспекторатите имат право по силата на правомощията си да изискват от органа, срещу когото има сигнал, както и да получат пълен достъп до всички необходими документи и информация, както и информация, получена директно от държавните служители относно всички въпроси, свързани с изпълнението на контролните задължения на инспекторите. С цел предотвратяване и преустановяване на нарушенията на законодателството за държавните служители, инспекторите съставят на органа на назначаване задължителни предписания за отстраняване на нарушенията (чл. 131).

Функциите и регулациите, описани по-горе са част от общата рамка за превенция на корупцията. Очевидно тази разпоредба е твърде обща и недостатъчна, за да се установи система за защита на лицата, подаващи сигнали. Правилата на Закона за държавния служител са част от общата регламентация, както и от основата за създаване на подобна система, но те не установяват сами по себе си такава.

⁷⁹ Законът за Държавния служител е в сила от 27.08.1999, последни поправки, обнародвани в Държавен вестник No 35/12.05.2009 г.

Приемането на информация за конфликт на интереси се урежда от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси, който съдържа друга част от регулацията на вътрешните канали за оповестяване на корупцията. Регламентацията е ограничена по обхват, тъй като се отнася само до конфликт на интереси и не включва всякакви други нередности, нарушения и корупционни престъпления. Досега не е имало оценка на начина, по който работи системата, което се дължи на факта, че Законът за конфликт на интереси е в сила едва от март 2009 г. и процедурата е съвсем отскоро.

Следва да се отбележи, че сравнителния анализ между общия механизъм (регламентиран в АПК) и специалния механизъм (регламентиран със Закона за конфликта на интереси) показва някои разлики в регламентацията. Нито едно от вътрешните правила не спомага за регулиране на ясни стъпки и процедури за разкриване на информация, въз основа на ограничаване на тежестта на доказване, например въз основа на "основателно съмнение" (genuine suspicion). Няма вътрешни правила за оповестяване, които би трябвало да се направят за ръководителя/ мениджъра на първо място. И накрая, няма изрична регулация на случаите, при които лицето, подаващо сигнал не е удовлетворено от това как се придвижва жалбата и сезира по-горна инстанция (напр. отдел "Човешки ресурси", до звеното за корпоративни жалби и т.н).

Що се отнася до сигналите за конфликт на интереси, Законът за конфликт на интереси предвижда общата рамка на процедурата, по която информацията за конфликт на интереси трябва да се регистрира. Тази разпоредба е в по-подробна в сравнение с регулациите на АПК, но както е споменато и по-горе, те се отнасят за сравнително ограничен обхват на нарушения, а именно - на ситуации, свързани с конфликт на интереси. И все пак може да се използва като модел за по-нататъшното развитие на общия регламент за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция.

Съгласно чл. 24, ал. 3 от Закона за конфликт на интереси, сигналът трябва да бъде подаден до съответния избираем или назначен орган или до съответната комисия. Чл. 25 от Закона посочва органите, компетентни да получават сигнали за конфликт на интереси. Например за високопоставени длъжностни лица като президента, конституционните съдии, министър-председателя, министрите, председателя на Върховния съд, членовете на Сметната палата и т.н., компетентният орган е постоянна комисия в Народното събрание; за заместник-министри, високопоставени служители в местната администрация – компетентният орган е Главният инспекторат при

Министерски съвет; за общински съветници и кметове – постоянна комисия от общински съветници. Що се отнася до председатели на съдилища и началници на регионални прокуратури, както и съдии и прокурори, компетентният орган за получаване на сигнали е комисия при Висшия съдебен съвет. За всички останали длъжностни лица компетентните органи са съответните инспекторати или отговорни лица (Съгласно чл. 46 от Закона за държавната администрация такива инспекторати се създават във всяко министерство и се занимават с конфликт на интереси при държавните служители; отговорните лица могат да бъдат например началниците на съответната институция, които назначават длъжностните лица).

Съгласно чл. 23, ал. 4 от Закона за конфликт на интереси, сигнал за конфликт на интереси може да бъде подаден само в писмена форма и трябва да бъде регистриран. След регистрацията, сигналът за конфликт на интереси подлежи на вътрешна проверка от страна на компетентния орган. Проверката включва събиране на доказателства, които да потвърдят сигнала, и разговор с длъжностното лице с предполагаем конфликт на интереси. По време на процеса на събиране на доказателства компетентният орган има право да изиска от засегнатото лице допълнителна информация и документи. Компетентният орган също така има право да изисква информация от държавната администрация, съдебната власт и всички други институции. Те са задължени да предоставят изискваната информация в рамките на 14 дни.

Съгласно Закона за конфликт на интереси, вътрешната проверка трябва да бъде извършена в рамките на два месеца. Компетентният орган подготвя доклад с резултатите от нея. Ако има доказателства за наличието на престъпление, информацията трябва да се прати на прокуратурата.

4. Канали за външно сигнализиране

Чл. 205 от Наказателно-процесуалния кодекс предвижда две различни нива на отговорност при подаването на сигнали, съответно за граждани и длъжностни лица. Съгласно ал. 1 от чл. 205 гражданите, които знаят за извършени престъпления имат „общественото” задължение веднага да информират разследващите органи или други държавни органи. От друга страна, в същата ситуация длъжностните лица трябва да информират разследващия орган и да предприемат необходимите мерки за запазване на данните/доказателствата за престъплението. Гореспоменатите отговорности важат в случаи на всеки вид престъпления, включително и свързани с корупция.

На практика, ако подаващият сигнала има информация за корупционно престъпление, той може да се обърне директно към Министерството на вътрешните работи, прокуратурата (да подаде сигнала до полицаи или прокурор) или, в случай на сериозна корупция по високите етажи, до Държавната агенция за национална сигурност.

Друга възможност, която не е спомената в законодателните разпоредби, е да се обърне към Генералния инспекторат при Министерски съвет, в случай че инспекторатът в съответното министерство не предприема никакви действия. Тази възможност се отнася и за сигналите за конфликт на интереси, което е специално упоменато в Закона за конфликт на интереси.

Лицето, подаващо сигнал за корупция, може също така да се обърне и към Омбудсмана, но само при жалби, свързани с лошо управление.

Нито един от гореспоменатите закони не съдържа изрични разпоредби за ясните стъпки и процедури на сигнализиране, тежестта на доказване и използването на критериите за „разумна вяра”.

Лицето, подаващо сигнал за корупция, може да докладва на различни институции, които имат открити горещи телефонни линии и получават чрез тях информация за корупция. Повечето от тези линии действат в самите министерства и по-точно в инспекторатите, които по закон са компетентни да получават жалби, свързани с вътрешни нарушения или корупция. В момента такива телефонни линии има в МВР, Министерството на социалната политика, Министерството на здравеопазването, както и в Министерството на образованието.

За случаи на корупция в съдебната система, лицето, подаващо сигнала, може да се обърне към Инспектората при Висшия съдебен съвет (чл. 54 от Закона за съдебната власт). Инспекторатът е създаден специално, за да получава такива сигнали и да извършва вътрешни проверки в съдебната система. Законът не конкретизира начина, по който той може да бъде сезиран, но обикновено това става чрез писмо. Друга възможност е жалбата да се изпрати до самия Висш съдебен съвет или до Антикорупционната комисията при ВСС.

Сигнали за корупция могат да бъдат подавани до Комисията за борба с корупцията при Народното събрание.

Лицата, сигнализиращи за корупция, също така могат да се консултират на горещите телефонните линии, предоставени за такива случаи от гражданските асоциации или отделните правителствени агенции или, между другото, да се свързват с адвокати, медиите или

гражданските асоциации, които в определени случаи могат да представляват лицата в съда.

Нито един от тези канали няма специална система за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция, и по този начин сигнализиращият трябва да разчита на добрата воля на лицето, с което е осъществил контакт, да не разкрива неговата самоличност.

5. Допълнителни канали за сигнализиране

По отношение на допълнителните канали за сигнализиране, не съществува регулаторна рамка, която да описва подробно стъпките и процедурите на сигнализиране, тежестта на доказване или други специфични въпроси.

Сигнализирането до неправителствени организации формално става чрез Центъра за правна консултация на пострадали от корупция, ръководен от Асоциация „Прозрачност без граници“. За повече от две години работа, Центърът е получил само два сигнала – един от длъжностно лице и един от частния сектор.

Синдикатите нямат горещи телефонни линии за сигнализация на нарушения.

Медиите също се възприемат като възможен канал на сигнализиране, но на тях не се гледа положително заради потенциална пристрастност и склонност към скандализиране.

6. Конфиденциалност

Административно-процесуалният кодекс не съдържа изрични правила за това как да се гарантира конфиденциалността на жалбите.

Съгласно чл. 130 от Закона за държавния служител инспекторите са длъжни да държат в тайна конфиденциалната информация, която им е станала известна по време на упражняването на контрола и да държат в тайна източника, предоставил информация за длъжностно нарушение.

Някои разпоредби за конфиденциалност намират място в Глава седма на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Съгласно чл. 23 лицата, компетентни да приемат сигнали за конфликт на интереси се задължават да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала, или факти и данни, свързани със сигнала. Те също се задължават да предотвратяват всеки неправилен достъп на трети лица до документи, свързани с жалбата.

Тук трябва да отбележим, че анонимните сигнали не се вземат под внимание от повечето администрации. Съгласно АПК, чл. 111, ал. 4, анонимни сигнали не се вземат под внимание при административни производства.

Съгласно Закона за конфликт на интереси, анонимни сигнали могат да се вземат под внимание по усмотрение на компетентния орган или комисия, т.е. за всеки единичен анонимен сигнал се решава дали да бъде разработен или игнориран.

7. Давност

Административно-процесуалният кодекс (АПК) предвижда и давност /ограничения по отношение на подаването на сигнали. Чл. 111, ал. 4 гласи, че производство не започва по жалби, касаещи нарушения от преди повече от две години.

8. Защита от отплата/репресивни мерки

В българското законодателство фигурират общи правила за защита на лицата, подали сигнали за нередности, които не могат да се разглеждат като изчерпателна система за защита от отплата или репресивни мерки.

Съгласно чл. 108, ал. 2 от АПК, никой не може да бъде преследван само за депозирането на жалба по този закон, т.е. включително и за подаването на сигнал за корупция.

Съгласно чл. 32 от Закона за конфликт на интереси, лицата, които подават сигнал за конфликт на интереси не могат да бъдат преследвани единствено по тази причина (ал. 1). Лицата, на които е възложено да разглеждат такива сигнали, трябва да предложат на компетентните административни ръководители конкретни мерки за запазване достойнството на подалия сигнала, включително мерки за предотвратяване на действия, които биха довели до психически или физически тормоз върху подалия сигнала (ал. 3). Също така на лице, което е било освободено от работа, е било преследвано или по отношение на което са били предприети някакви действия, водещи до психически или физически тормоз в резултат на подаден сигнал, се полага компенсация за материални/икономически или нематериални/неикономически щети, получени в следствие на съответната съдебна процедура. По този начин Законът за конфликт на интереси засяга правото на компенсация, която може да стане съгласно гражданското право. По-конкретно, лице, подало сигнал за конфликт на интереси, което е понесло щети в следствие на сигнала, би имало право да предприеме действия за получаването на компенсация за тези щети.

В този случай би било използвано гражданското право в частта си за „неправомерни щети“ (чл. 45 от Закона за договорите и задълженията). И накрая, следва да се отбележи, че описаният механизъм на защита може да бъде прилаган само по отношение на лица, подаващи сигнали за конфликт на интереси.

Обща защита от репресивни мерки също е описана и в Наказателния кодекс.

Освен гореспоменатите разпоредби, не съществуват други специални правила за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

9. Право на отказ

Българското законодателство предоставя обща рамка по отношение на отказа за участие в незаконни дейности.

Законът за държавния служител гласи, че държавният служител не е длъжен да изпълнява незаконна заповед, когато тя предполага очевидно нарушение.

Трудовият кодекс включва само общото право на служителя да откаже да изпълнява възложената му задача в случаите, когато възниква сериозна и непосредствена опасност за неговия живот и здраве. Тази разпоредба обаче не се отнася за лица, подаващи сигнали за корупция/конфликт на интереси⁸⁰.

Наказателният кодекс предвижда общи разпоредби в чл. 16, съгласно който едно действие няма да бъде третирано като престъпление ако е било извършено при изпълнението на нелегитимна официална заповед, дадена според установената процедура, ако не предполага престъпление, очевидно за извършителя.

10. Юридическа отговорност

Наказателният кодекс включва текстове, свързани с общата отговорност за клевета. Всяко лице може да подаде такава жалба.

Работодателят винаги има право да защити доброто си име и репутация и може, когато счете за уместно, да се обърне към съда. Физическите лица могат да потърсят защита на личните си права.

⁸⁰ Отказ на служителя да изпълни служебно задължение(Трудов кодекс)

Чл. 283. (Изм., ДВ, No 100/1992) Служителят има правото да откаже изпълнение или да спре да работи когато... и като уведоми без забавяне своя пряк началник. В тези случаи продължаването на работния процес е позволено само след премахването на опасността, след заповед на работодателя или прекия началник.

Разпоредбите, отнасящи се до подаването на сигнали за нередности, не съдържат правила за юридическа отговорност на лице, което подава невярна информация за корупция.

11. Участие на сигнализиращите за корупция в съдебните процедури

Разпоредбите за подаването на сигнали за корупция и конфликт на интереси съдържат и елемента на отговорност от страна на компетентния орган да информира сигнализиращия за резултатите от проверката, инициирана в следствие на съответния сигнал. И АПК, и Законът за конфликт на интереси предвиждат възможността подателят на сигнала да участва в процедурата след подаването на сигнала.

Съгласно АПК компетентният орган, към който е отправен жалбата, има правото на изясняване на случая. Чл. 114, ал. 1 гласи, че решение по предложение или сигнал бива взето веднага щом случаят е бил изяснен и след като обясненията и възраженията на засегнатите страни са взети предвид. Органите, към които са отправени предложения или сигнали, трябва да обяснят на жалбоподателя (т.е. подателя на сигнал за корупция/конфликт на интереси) неговите права и задължения. За установяването на фактите и обстоятелствата компетентните органи могат да употребяват всички средства, позволени от закона (чл. 114, ал. 3 от АПК). Начините за изясняване на случая се определят от органа, компетентен да се произнесе по него, освен ако друг нормативен акт не предвижда доказателството да бъде направено по определен начин или с определени средства (ал. 4). Освен това, организацията е задължена да предостави поисканите документи, данни и обяснения в рамките на периода, определен от компетентния орган по конкретния казус.

Гражданите са задължени да предоставят изисканите документи и данни, освен ако това не нарушава правата и легитимните им интереси или накърнява достойнството им. Съгласно ал. 7, когато внесените жалби/сигнали не са в съответствие със закона или са необосновани, или не могат да бъдат удовлетворени по обективни причини, органите, приели жалбата, трябва да предоставят обосновка за отхвърлянето му пред подателя.

Съгласно АПК, след като е преценил жалбата за състоятелна, компетентният орган е длъжен незабавно да предприеме мерки за отстраняване на нарушението или нецелесъобразността и да информира за това жалбоподателя (подателя на сигнала за корупция/конфликт на интереси) и другите заинтересовани лица (чл. 122, ал. 1 от АПК). Когато компетентният орган не признае обосновката на жалбата, трябва в

рамките на един месец след подаването ѝ да се препрати заедно с разясненията на съответния по-висш орган и да уведоми за това жалбоподателя (чл. 122, ал. 2 от АПК) Съгласно чл 123, ал. 1 от АПК, окончателното решение по жалбата трябва да бъде писмено, да е обосновано и да бъде предоставено на жалбоподателя не по-късно от 7 дни след като бъде взето. В случаите, когато решението засяга правата или интересите на трети лица, то трябва да бъде предоставено и на тях. Когато информацията е била предоставена на компетентния орган от народен представител, общински съветник, държавен орган, орган на местното самоуправление или от медиите, те също трябва бъдат информирани за решението.

12. Обжалване

Разпоредбите на АПК не предвиждат възможности за обжалване на сигналите за корупция или други нередности. Съгласно чл. 124 от АПК решението, произнесено по подадена жалба не подлежи на обжалване. Освен това, жалби подадени отново по проблем, по който вече решение е било взето, не се разглеждат, освен ако не са свързани с изпълнението на решението или се базират на нови факти и обстоятелства.

Законът за конфликт на интереси предвижда съдебно решение по отношение на съществуващ конфликт на интереси при някои категории висши длъжностни лица (чл. 27). Висшият съдебен съвет установява конфликта на интереси на висшите длъжностни лица след проверка от страна на компетентната комисия в Народното събрание. Съгласно закона вътрешната проверка за конфликт на интереси е последвана от доклад в рамките на два месеца след регистрирането на информацията. Докладът представлява основата за установяването на наличие или липса на конфликт на интереси. Председателят на административния орган (комисията), който е компетентен съгласно чл. 25, ал. 2(1) да издаде доклада, е задължен да изпрати доклада на Върховния административен съд с молба за установяване наличието на конфликт на интереси. В процедурата пред съда участва и прокурор. Съдът може или да постанови конфликт на интереси и да наложи административните санкции, предвидени от закона, или да постанови, че няма конфликт на интереси в съответния казус. Решението на съда може да бъде обжалвано съгласно общата процедура по АПК. За други категории длъжностни лица компетентният орган за установяване наличието или неналичието на конфликт на интереси е назначеният орган или компетентният административен съд.

13. Предлагани мерки

Както беше споменато по-горе в раздел „Защита от репресивни мерки”, подаващият сигнал за корупция/конфликт на интереси има правото на компенсация в случай на отстраняване от работа, на преследване или когато е обект на действия, водещи до физически или морален тормоз в следствие на подадената жалба. Освен това, Кодекс на труда и Законът за държавния служител също предвиждат разпоредби за защита от незаконно отстраняване от работа, но тази обща разпоредба може да бъде използвана като мярка при отсъствието на конкретни правила.

Съгласно чл. 344 от Кодекса на труда служителят има право да оспори законността на уволнението си пред работодателя или в съда и да изиска:

1. Признаване на отстраняването от работа за незаконно и отмяната му;
2. Възстановяване на предишната му длъжност;
3. Компенсация за периода без работа в следствие на отстраняването;
4. Преразглеждане на основанията за отстраняване, фигуриращи в работното му досие, трудовата книжка или други документи.

Съгласно чл. 121 от Закона за държавния служител, държавният служител има същите права пред назначения орган или съда (с изключение на възстановяването на предишната длъжност).

Съгласно Кодекса на труда и Закона за държавния служител, работодателят/органът на назначаване може по собствена инициатива да отмени заповедта за отстраняване преди служителят/държавният служител да отнесе казуса към съда.

В случай на незаконно отстраняване, служителят или длъжностното лице има право на компенсация от работодателя за периода, през който е бил без работа, която не може да превишава шест месечни заплати. Компенсация се полага и в случаите, когато служителят е бил отстранен и в следствие е изпълнявал понископлатена длъжност, както и ако не е бил допуснат да се върне на работното си място след като формално е бил възстановен на предишната си длъжност (чл. 225 от Кодекса на труда).

Законодателството не предвижда конкретни административни мерки за компенсация на сигнализиращ за корупция/конфликт на интереси.

ТРЕТА ЧАСТ: ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ И ПРЕПОРЪКИ

Основни резултати

- Не съществува специален закон за защита на подаващите сигнали за корупция/конфликт на интереси, въпреки че общи разпоредби има в Административно-процесуалния кодекс (приложим за сектора на държавната администрация). След предложението на ГРЕКО и ОИСР, през 2006-2007 г. правителството обсъди изработването на специално законодателство за защита на подателите на сигнали за нередности в публичния и частния сектор, но така и не подготви и внесе проектозакон. Изглеждаше, че властите са на мнение, че няма нужда от отделен закон и че законодателните инициативи в тази област ще се основават на „секторния подход“;

- Съществува определено ниво на обща правна защита за подателите на сигнали: например защитата срещу незаконно отстраняване от работа, установена в Кодекса на труда и Закона за държавния служител, както и правото на компенсация според гражданското право, включено в Закона за договорите и задълженията. Въпреки това основа за развитието на ефективни механизми за подсигуриране на подателите на сигнали срещу репресивни мерки не е осигурена;

- Скорошни промени са въвеждането на разпоредби за защита на подателите на сигнали за нередности в Закона за предотвратяването и разкриването на конфликт на интереси (Закона за конфликт на интереси). Въпреки това тази разпоредба е приложима само при случаите на сигнализиране за конфликт на интереси;

- В момента защитата на подателите на сигнали не е нито в дневния ред на политиците, нито е обект на общественото внимание;

- Не са налични механизми за ефективна защита на подаващите сигнали;

- Не съществува съдебна практика.

Основни препоръки

- Да се приемат промени в Кодекса на труда и Закона за държавния служител за конкретните права на подаващите сигнали в работните взаимоотношения и държавната администрация, т.е. и в публичния, и в частния сектор. Поправките могат да въвеждат

специална (неограничена) отговорност на работодателя/органа на назначаване за неправомерно отстраняване на подателя на сигнала от работа. Разпоредбата може да осигури условия за защита, т.е. сигналът да бъде направен „на добра воля” и/или „в името на обществения интерес”. Въпреки това, в законодателството трябва бъде установено въвеждането на критерии за „добра воля”, които не налагат защита. Поправките в Кодекса на труда и Закона за държавния служител могат също така да обхванат допълнителните компенсации, които са на разположение на подаващите сигнали в случаи на понесени щети. Във всеки случай, необходимо е да се установи ясна корелация между съществуващите разпоредби за податели на сигнали за нередности и съответните законови изменения с цел да се избегнат трудности в тълкуването/прилагането на законодателството;

- Да се планира установяването на ясни правила/процедури за сигнализиране (също и във вторичното законодателство), на базата на „стъпаловидния” подход, според който, първо, вътрешните разкрития се насърчават и второ, сигнализирането до независимите регулатори, вкл. правораздавателните органи. При разглеждането на правилата за каналите на сигнализиране, трябва да се имат предвид действащите задължения (например съгласно НПК);

- Да се обсъди създаването на регистри за подадените сигнали за корупция/конфликт на интереси, както и процедури за вътрешен мониторинг от страна на съответните инспекторати.

Защита на лицата, докладващи за злоупотреби и корупция

(Доклад за резултатите от проведеното социологическо проучване)

Описание на изследването

Социологическото изследване имаше за цел да установи наличието на практика и специфична нормативна регулация за защита на лицата, подаващи сигнали за злоупотреба и корупция в публичната администрация. Актуалността и спецификата на темата определиха необходимостта от приложението на самостоятелна методика, включваща:

- преглед на съществуващата законодателна уредба, свързана със защитата на лица, подаващи сигнали за злоупотреба и корупция, включително и на правни анализи по темата на изследването;

- анализ на съществуващи нормативни разпоредби, свързани със защитата на служители, подаващи сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация;

- интервюта с представители на общинската и областната администрация, (съответно – заместник-кметове и областни управители, секретари и служители в отделите „Инспекторат”, както и със съдии и секретари на административните съдилища) и

- описание на конкретни случаи, свързани с подаване на сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация.

Изследването бе проведено на територията на София, Велико Търново, Русе, Стара Загора, Враца, Сливен и Пазарджик. Проведени бяха общо 35 интервюта с представители на общинската и областната администрация, както и с представители на административните съдилища на територията на определените райони.

Проблемната ситуация

Във Втората си оценка и Допълнението към Доклада за изпълнение на препоръките за България, публикуван на 2 юли 2009 година, GRECO – Група държави против корупцията, Препоръка VIII включва необходимостта от създаването на *”.. подходяща система на защита за лицата, които добросъвестно подават сигнали за корупция*

в публичната администрация, и да се въведе обучение на държавните служители за подаване на сигнали при такива съмнения". В предишния си Доклад, GRECO припомня, че въвеждането с Административно-процесуалния кодекс от 2006 г. на разпоредбата, че никой не може да бъде преследван или малтретиран заради подаването на сигнал за подозрения за корупция се оказва недостатъчно за създаването на истинска система за защита на лицата, подаващи сигнали (whistleblowers), и че не е получил информация да е проведено някакво обучение относно изискванията за подаване на сигнали. По тази причина заключението на организацията тогава бе, че препоръката е изпълнена частично.

В доклада на правителството се посочва, че в Глава Седма на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси от 16 октомври 2008 г. са били въведени разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали. Съгласно чл. 32 на този закон, лице, което е подало сигнал за корупция в държавната администрация не може да бъде преследвано само по тази причина, а лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, са длъжни да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала; да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала; и да опазват поверените им писмени документи от неразрешен достъп на трети лица. Освен това, тези лица трябва да предлагат на ръководителите на съответните органи предприемането на конкретни мерки за опазване достойнството на подалия сигнала, включително мерки, които да предотвратяват всякакви действия, чрез които му се оказва психически или физически тормоз. И накрая, 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 неимуществени вреди по съдебен ред.

По отношение на втората част на препоръката, а именно – необходимостта от организиране и провеждане на специализирани обучения по тази тема, българските власти са посочили, че са били проведени няколко обучения от Министерството на държавната администрация и административната реформа, в частност обучение в рамките на проекта „Ефективният контрол - гаранция за „интелигентна”, компетентна и професионална администрация” по въпросите на конфликта на интереси и корупцията, което обхваща също и правната база, практическите аспекти и процедурата за подаване на сигнали за подозрения за корупция от страна на държавни служители. Според официалните данни, през такова обучение са преминали 790

експерти и инспектори от държавната администрация през септември 2008 г. и още 300 държавни служители през първата половина на 2009 г.

Друго обучение, чиято цел е била ефективното прилагане на новия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, и за насърчаване на държавните служители да подават сигнали за корупция, като част от годишната учебна програма на МДААР (през първата половина на 2009 г. през такова обучение са преминали 106 държавни служители, като тогава е било планирано това обучение да продължи до края на годината) е било проведено в рамките на проекта „Ефективният контрол - гаранция за „интелигентна“, компетентна и професионална администрация“. Неговата проблематика е била пряко свързана с въпросите за конфликта на интереси и корупцията и е обхващало правната база, практическите аспекти и процедурата за подаване на сигнали за подозрения за корупция от страна на държавни служители (през такова обучение са преминали 790 експерти и инспектори от държавната администрация през септември 2008 г. и още 300 държавни служители през първата половина на 2009 г.). Освен това, е било организирано обучение, чиято цел е била ефективното прилагане на новия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, и за насърчаване на държавните служители да подават сигнали за корупция, като част от годишната учебна програма на министерството (през първата половина на 2009 г. през такова обучение са преминали 106 държавни служители и е било запланувано обучението да продължи до края на годината).

Тези данни са дали основание на GRECO да приеме, че България е изпълнила задоволително нейната препоръка в тази сфера. Именно затова, предмет на настоящето изследване е актуалното състояние на нормативната уредба, вътрешните правила и практиката на областната и общинската администрация по отношение на процедурите за подаване на сигнали за злоупотреби и корупция, както и наличието на съдебна практика, свързана с тази проблематика в административните съдилища.

В същото време, тази тема е бивала предмет на обсъждания още в началото на 2008 година, когато на специална кръгла маса на тема: "Правната рамка за закрила на служители, които подават сигнали за корупция", Министърът на правосъдието Миглена Тачева е отбелязала необходимостта от активна дискусия по темата, защото: „...има различни виждания за това как да бъде гарантирана защитата на служители, сигнализиращи за корупция... В новия Административно-процесуален кодекс има механизми в тази посока, но трябва да се

прецени дали е необходим и специален закон, който да регламентира материята по-пълно от това, което предвижда АПК".

В същия период (февруари 2008 година) бе проведено и правно проучване, посветено на темата, в което бе установено, че в Европа системата за защита на лица, подаващи сигнали за корупция, е повлияна в значителна степен от САЩ, където тя има най-силни традиции. Оттам е пренесен и специфичният термин *whistle-blowing* (подаване на сигнал за корупция, злоупотреба с власт и други неправомерни действия). Според основните изводи от правното проучване не всички проучени двадесет страни разполагат със специално законодателство за защита на лица, подали сигнали за корупция, макар че в немалко от тях действат специални закони за борба с корупцията.

В част от държавите няма специални законови норми, регламентиращи защитата на лица, подаващи сигнали за корупционни действия. Прилагат се общите норми за защита на свидетели. В някои страни защитата се изразява по-скоро в наличието на законови предпоставки за освобождаване от наказателна отговорност и от преследване на лица, доброволно съобшили за случаи на корупционни практики, когато те лично са били принудени да участват в тях (чрез включването на т.н. поощрителни норми). В други държави е налице специално законодателство, регламентиращо процедурата по подаване на сигнали за корупция и защитата на лицата, предоставящи такава информация. Във Франция и Чили е предвидена такава закрила само за служителите в държавния сектор и общинската администрация, докато за тези, работещи в частния, подобни мерки липсват.

Най-детайлна регламентация съществува в законодателството на САЩ, където в редица специални нормативни актове, свързани с различни отрасли на икономиката, са включени текстове, осигуряващи защита на лицата, които подават информация за нарушения на закона и различни корупционни практики.

Според авторите на проучването, „... липсва един утвърден модел на защита на лицата, които подават сигнали за корупция. Изследването показва обаче, че в страните, където е регламентирана защита, тя не е ограничена само по отношение на лицата, подаващи сигнали за корупция, а се разпростира за всякакви видове правонарушения. Най-висока оценка е дадена за специалните закони на Япония и ЮАР.”

Според френската комисия за защита на личните данни CNIL, системата за сигнализиране (*whistle-blowing system*) представлява:

единство от правила, предоставящи възможност на един служител или всяко друго лице, извършващо дейност в едно предприятие, да сигнализира на неговия директор или на други лица за деяния, противоречащи на разпоредби на законодателството и правилници, на разпоредби на конвенции и на колективни трудови договори, приложими към предприятие или към правила на професионалната етика, които сериозно нарушават дейността на предприятието, както и за накърняване на правата на човека и на личните свободи, което не е оправдано от характера на поставената задача, нито е съотносимо с търсената цел и вреди на физическото и психическо здраве на служителите.

Един от основните проблеми, идентифицирани в рамките на сравнителното правно изследване е свързан със защитата на служителите и възможността да бъдат разглеждани анонимни сигнали за финансови нарушения, когато става въпрос за риск от нарушаване на обществения интерес. Едновременно с това, сериозен проблем представлява и съществуващата и утвърдила се в отделните страни специфична административна култура, която може да се превърне в реална бариера пред възможността служителите да се възползват от възможностите за ранно сигнализиране по отношение на нарушения, злоупотреби и корупция в съответната администрация поради доминиращото негативно отношение към подобен род „доносничество”.

Именно затова, основният предмет на настоящето изследване включваше съществуването на конкретни случаи за подаване на подобен род сигнали, както и прилагашата се система от вътрешни правила и нормативни разпоредби, които регламентират подаването на подобни сигнали, както и защитата на служителите, сигнализиращи за злоупотреба и корупция в администрацията.

Практика, свързана с подаването на сигнали за нарушения, злоупотреби или корупция в публичната администрация

Резултатите от проведеното изследване показват, че в по-голямата част от случаите не е налице определена динамика, свързана с увеличаване или намаляване на броя на сигналите за нередности или злоупотреби в изследваните административни структури. Известно изключение в това отношение е Община Враца, където сравнението между броя на сигналите, подадени през 2008 и 2009 година, показва известна динамика. През 2008 година, през електронните услуги на сайта на общината са приети и обработени 17 броя сигнали и 23 броя жалби, а общо, броят на подадените в „Центъра за административно обслужване” на общинската администрация са 677 жалби и 132 сигнали.

От началото на 2009 г. до 18.11.2009 година, през електронните услуги на сайта на Община Враца са приети и обработени 6 броя сигнали и 27 броя жалби, а броят на подадените в „Центъра за административно обслужване” е 506 жалби и 38 сигнали. Относителното намаляване на броя на сигналите, спрямо 2008 година, не кореспондира с подобна тенденция при жалбите.

Общата организация, установена по отношение на подаването на сигнали и жалби, включва най-често няколко постоянни елемента като пощенска кутия, телефон за приемане на сигнали, Интернет-адрес или възможност за подаване на такива сигнали чрез електронна поща, както и чрез специализирани административни структури, като Център за административно обслужване. Съществена част от процеса на стандартизиране на процедурите в тази насока се дължи и на приетите през последните години правила, както и на Хартата на клиента, в която е посочен общ механизъм за подаване на молби, жалби, сигнали, предложения, и която е публикувана на официалната страница на областната или общинска администрация, самостоятелно или в рамките на раздел „Антикорупция”.

В същото време, броят на подадените сигнали за злоупотреби и корупция от страна на служители в публичната администрация остава критично нисък. В някои от случаите, подобни сигнали са бивали подавани в първите два месеца след парламентарните избори към новите ръководители на областните администрации. Изразеното отношение от страна на заместник-областни управители и секретари на областните администрации, включени в изследването, най-често е скептично към достоверността и мотивите за тези сигнали. Доминира разбирането, че проявата на подобна активност има пряко отношение към промените в политическия кабинет и стремеж към израстване, основан на демонстрирането на инициатива и лоялност към административната служба. Макар и още по-рядко, подобни сигнали са бивали отправяни и към кметове, но работата по тях не беше завършила към края на теренното изследване. И тук общинската администрация във Враца се различава от останалите изследвани случая, тъй като само за 2009 година, в нея са били образувани три дисциплинарни производства по сигнали, отправени към кмета на общината. Разбира се, тази активност не изключва възможността сигналите да са били конюнктурно свързани с провежданите парламентарни избори, последвани от частични избори за кмет на Община Враца.

Именно по отношение на готовността на служителите да подават сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация, изследването установи висока степен на съгласие сред представителите

на общинските и областни администрации. В изследваните общински администрации, най-често посочвани са ниски стойности на оценка за готовността на служителите да сигнализируют за нередности от подобен характер. По-често към скептични оценки се насочват представителите на Русе, Стара Загора и Велико Търново. Малко по-оптимистични са оценките в общините Пазарджик и особено във Враца, където изследваните лица определят около една четвърт от служителите като готови да подават подобни сигнали.

Наличие на правила и вътрешни разпоредби за подаване на сигнали

Анализът на съществуващите и публично достъпни вътрешни правила за подаване на сигнали за злоупотреби и корупция в централната държавна администрация, (виж Приложение) показват висока степен на стандартизираност. Описанието на процедурите и механизмите за подобен вид граждански и професионален контрол не са свързани с характера на дейността на съответната административна структура.

Там, където е налице определен стандарт като например при документацията по ISO 9001: 2000, какъвто е случаят в Русе и Велико Търново, правилата са част от цялостна процедура за оценка и контрол върху дейността на общинската и областна администрация. Във Враца са утвърдени специални Вътрешни правила за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция, злоупотреба със служебно положение и търговия с влияние срещу служители на областна администрация.

И все пак, в по-голямата част от изследваните случаи, подобни специализирани вътрешни правила, третиращи по подходящ начин тази материя няма или тепърва са в процес на изработване. В същото време, необходимостта от приемането на подобни правила, според част от анкетиранияте би възникнало, ако вече са налице подобни опити от страна на служителите. Според мнението на мнозинството от анкетиранияте, създаването на допълни процедурни правила, още повече ако те би трябвало да бъдат насочени само към подаването на подобен род сигнали, поне засега не стои на дневен ред. В преобладаващата част от случаите се разчита на общите процедурни правила, отнасящи се до всички видове сигнали за нарушения, злоупотреби и корупция, както от страна на граждани, така и от неправителствени организации, медии или други държавни институции.

Най-често тези правила се съдържат в процедурите, приети в рамките на рубриката „Антикорупция” и се изчерпват с подаването на относително високо стандартизирана информация, включваща името и

координати на лицето, подаващо жалбата или сигнала, съответното звено в администрацията, срещу което е насочен сигнала, характера на злоупотребата или нарушението, както и очакванията на жалбоподателя за действията, които би трябвало да бъдат предприети за решаване на проблема. Тази процедурна практика поставя за пореден път въпроса за гаранциите, на които би могъл да разчита, както отделния гражданин или институция, така и самият служител в администрацията, за това той да бъде защитен от евентуални негативни последици, предизвикани от подадения сигнал.

Защита на служителите, подаващи сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация

Специфичен детайл в това отношение внасят резултатите от изследването сред областните администрации. Според един от представителите на областта, служителите са готови в сравнително малка степен да подават подобни сигнали, „... *защото се страхуват*. Влияние оказва и факторът, че са малко на брой служители и се познават не само служебно.” Именно във връзка с разпространеността на представата за рисковете, пред които би могъл да се изправи служител в администрацията, който подаде подобен род сигнали, в отговорите на анкетиранията лица се оформи едно относително отчетливо разделение.

Според представителите на областната администрация, подобни рискове са много по-малко възможни, отколкото според отговорите на служителите в общинската администрация. Все пак, при тази обща оценка и при ниската разпространеност на подобна практика, доминиращо остава разбирането за липсата на реални рискове, свързани с подаването на сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация.

Мненията на изследваните лица се разделиха съществено по темата за това доколко е възможно приложението на процедури, характерни при осигуряването на защитата за свидетели при подаването на сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация. Категорично надделява разбирането, че запазването на анонимността на служителя като гаранция, поне на този етап, е трудно постижимо, още повече при сравнително малкия брой служители в администрацията и необходимостта всеки подобен сигнал да бъде ясно обозначен и заведен в някакъв деловоден регистър. Най-съществени в това отношение са аргументите на представители на Инспектората в общинските и областните администрации. Техният личен опит показва, че запазването в тайна на името на подалия жалба, е почти невъзможно, ако не са налице специфични правила и отговорности, които да бъдат приети и делегирани за изпълнение на специализираните отдели, ангажирани с разглеждането на подобни сигнали и жалби.

Специфичен в това отношение е примерът на общинската администрация в Русе, където възможността за ранно и достатъчно категорично установяване на източника на сигнала е ограничена от

факта, че останалите служители нямат достъп до електронната кутия. Според мнението на един от изследваните секретари на община, за да бъдат намалени рисковете и да бъде гарантирана сигурността на жалбоподателя, „... сигналите би трябвало да се подават до орган на МВР и МП, боравещи с наказателния кодекс, където корупцията е инкриминирано деяние, от което следва анонимността на подалия сигнал за корупция.”

Като допълнителен аргумент в тази насока, в някои администрации е приета практиката сигнали за нарушения, злоупотреби или корупция в службата да се подават по e-mail, който да се проверява от оторизиран служител в самата институция. Проследимостта на самоличност чрез e-mail е сравнително най-трудна. В същото време, гарантирането на анонимността следва да бъде ангажимент на институцията, в която се подава сигналът, в случая - общинската или областната администрация.

Съществува и друга гледна точка, според която „... Областна администрация е институция за административни услуги и следователно, в нея няма предпоставки за корупция в службата. А според АПК на анонимни сигнали ход не се дава.” Според други, „Секретарят на общината и службата занимаваща се с жалби, сигнали и препоръки, може да се ангажира с подобни задачи, като се запише в длъжностната му характеристика, че отговаря и за запазването на анонимност на служителя, който е подал сигнал.”

Все пак, сред преобладаващата част от изследваните служители доминира представата, че институцията, която в най-голяма степен биха могли да бъдат съсредоточени подобни функции и отговорности е Инспектората. Известно изключение в това отношение правят представителите на самите служби Инспекторат в общинските и областните администрации. Според тях, защитата на личната информация за служителите, подали сигнали за злоупотреба или корупция, изисква специфична процедура и би натоварила инспектората с допълнителни функции, които на много места, практически няма да могат да бъдат пълноценно реализирани. В отделни случаи, като Община Стара Загора, например, изразената готовност в тази насока съвпада с изработването на цялостен модел за дейността на Инспектората.

В пряка връзка с изразените становища по отношение на възможностите за защита на служителите, са и регистрираните мнения по отношение на необходимостта от насърчаване на подобно поведение от страна на съответната административна структура. Според

мнозинството от участвалите в изследването, подаването на сигнали за злоупотреби и корупция би трябвало да се възприема като естествено задължение на служителите, произтичащо от техните етични и професионални ангажменти. Изследването установи, че в Община Сливен това изискване се записва във всички актуализирани длъжностни характеристики на служителите.

В същото време, сред някои от изразените мнения е налице известно опасение от възможно масово или преднамерено използване на подобна процедура, ако тя гарантира изцяло анонимността на служителите. Онези, които подкрепят подобно становище, смятат че подобна политика на насърчаване би имала свое място, но „... само при наличие на ясни правила при подаване на сигналите”. Към подобно мнение са се ориентирали преди всичко служители и ръководен персонал в общинските администрации.

Сред представителите на областната администрация също са налице подобни опасения, най-ясно изразени в отговора: „... Насърчаването е „нож с две остриета”, особено когато се касае за малък числен състав”, както и още по-крайното становище: „Да, но не и за доноси. Не знам дали обществото е узряло за това.” Все пак, сред по-голямата част от представителите на областната администрация, не е необходима специална политика на насърчаване за формирането на готовност за подаване на сигнали, доколкото подобни изисквания и права са фиксирани в актуализираните длъжностни характеристики на служителите. Разбира се, в единични случаи, бе декларирана и представата, че: „... това е задължение на всеки служител поради което не е необходимо допълнително насърчаване.”

Независимо от факта, че сравнително рядко подаването на сигнали за злоупотреби и корупцията беше асоциирано с доносничество, тази нагласа продължава да доминира административната култура у нас. В този смисъл, дори и в случаите, когато подобно поведение се приема за дължимо, за естествена част от ангажиментите на служителите в публичната администрация, недоверието към мотивите и подбудите на онези, които все пак са готови да го направят, остава отчетливо изразено. Преодоляването на тези нагласи, очевидно не би могло да бъде постигнато в рамките на сравнително кратък период от време, единствено и само чрез политики, насърчаващи подаването на сигнали. Най-малкото, защото то се оценява или като нелоялно отношение към колегите, или като прекалено ярко изразени амбиции за израстване в кариерата като и в двата случая се оценява по-скоро негативно.

Позициите на Административния съд относно възможностите за защита на служителите, подаващи сигнали за злоупотреби и корупция

Изследването установи, че все още не е налице съдебна практика по дела, в които е било налице уволнение или наказание, които според потърпевшия са свързани с подадени от него (или нея) сигнали за злоупотреби и корупция. Практически във всички административни съдилища, попаднали в обхвата на изследването, няма съдебна практика, която дори отчасти да се доближава до подобна хипотеза.

В същото време, според наблюденията на част от съдиите, служителите в публичната администрация биха предоставили информация за злоупотреби или корупция. Това се отнася в по-голяма степен за по-младите служители, според личните наблюдения на съдии и секретари на административните съдилища, при които колегиалната лоялност изглежда по-малко съществен фактор в сравнение с възможността за израстване в кариерата или стриктното спазване на административните разпореждания.

Създаването на вътрешни механизми за организация на подаването на сигнали за злоупотреби и корупция в административните съдилища, практически не се различават от съществуващата практика в административните структури. Според един от съдиите, „...Имаме разписана заповед, на база решение на ВСС. Поставена е кутия за сигнали, която е на достъпно място, не е под наблюдение. Има изготвен образец за подаване на сигнал – адресиран до Комисията за борба с корупцията при ВСС. Сигналите се подават в нашата кутия, но са адресирани към ВСС. Мисля, че тези механизми са достатъчно ефективни. Има комисия, която отваря всяка седмица кутията за сигнали, изготвя се протокол и ако има подадени сигнали се изпращат във ВСС. При спазване на процедурите се гарантира анонимността на подателя – сигналът е в запечатан плик и така се изпраща във ВСС.”

По отношение на евентуалните рискове, на които би могъл да бъде подложен служител, подаващ сигнали за злоупотреби или корупция в администрацията, съдиите са склонни по-скоро да преценят, че подобни рискове няма или са незначителни. Максималният риск, който според някои от тях е възможно да се реализира е свързан със: „... всякакви неудобства, свързани с изпълнение на длъжностите, включително наказание или уволнение. Възможно е не на това основание, а на друго.” Но, за повечето, добрата организация в това

отношение, би трябвало да сведе рисковете до приемлив минимум. Дори обратното, ако сигналът се окаже верен, служителят би трябвало дори да бъде поощрен от ръководството.

Същественният проблем за запазване на анонимността на подаващите сигнали като част от тяхната ефективна защита, също подлежи на нееднаква интерпретация от страна на изследваните лица. Според един от анкетираните съдии, анонимността не може да бъде гарантирана по никакъв начин, „... защото анонимни сигнали не се разглеждат. Който го подава, носи отговорност. Освен в самото начало да не се разгласява, при предварителна проверка, тогава анонимността се пази от органа, който разследва. Ако се образува наказателно производство не може да се гарантира анонимност.“ Според други, наличието на ясни правила и процедури за защита на личната информация при подаване на подобни сигнали, би трябвало да създава достатъчно надеждни гаранции, които да препятстват възникването на риск от разправа със служителя.

В пряка връзка с условията и регулацията на този процес, се намира и въпроса за институцията, към която би трябвало да бъдат подавани съответните сигнали и нейните правомощия и ангажименти при подобна хипотеза. Според повечето съдии, това би трябвало да е самата институция, по отношение на чието управление е подаден сигнала. Според мнението на един от анкетираните административни съдии, евентуалното обособяване на самостоятелна структура, която да реализира подобни ангажименти би могло да доведе до ефективна дискриминация по отношение на другите: „... ще имат повече права, а трябва да имат и повече задължения. Ако се подаде жалбата до горестоящия орган, тогава би следвало той да е задължен да пази тайната на подалия я и да не предприема никакви действия, докато не премине периода на проверката.“

Обхватът на приложение на евентуални специални разпоредби, насочени към защита на подаващите сигнали за злоупотреби и корупция, би трябвало да се определя в зависимост от характера на конкретния случай, според по-голямата част от анкетираните съдии, в зависимост от това дали акцент е поставен върху трудово-правните отношения, дали е налице дискриминация или нещо друго. Възможността за законодателни промени в тази насока не се възприема еднозначно и буди по-скоро предпазлив скептицизъм сред представителите на административните съдилища. Според някои, подобно отделяне е необосновано и би могло да бъде на свой ред атакувано в съда.

Същественият въпрос за необходимостта от насърчаване на подобно поведение от страна на служителите в публичната администрация, провокира различни становища - от представата, че това би трябвало да е част от техния професионален и граждански дълг, до опасенията че подобно насърчаване би могло да доведе до диаметрално противоположни резултати. „... Трудно ми е да отговоря, защото, ако се приеме, че трябва да се насърчават, ще се предявяват непрекъснато молби, които в повечето случаи ще бъдат неотнормими и ще бъдат базирани на лични взаимоотношения между отправящите сигнали и уличените в извършването на злоупотреби. Ще се предизвика една мнима активност, която няма да допринесе за преодоляване на нередностите. От друга страна, ако няма насърчаване, хората няма да посмеят изобщо да отправят сигнали.”

Липсата на конкретна съдебна практика усложнява формулирането на единни становища по отношение на проблематиката, свързана с подаването на сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация, но не отменя възможността при налагането и оспорването на определени административни наказания, значение да имат и някакъв тип неправомерни действия от страна на ръководните органи на съответната администрация към служители/и, сезирали контролните институции. Според преобладаващата част от анкетиранияте съдии, аргументирането на подобна позиция би било трудно, ако не става въпрос за предизвикването на специализирано разследване, а то на свой ред би извело случая извън правомощията на административния съд. Засега, независимо от съществуващата норма в АПК, по-голямата част от съдиите са склонни да обмислят подобна хипотеза само теоретично, но са почти единодушни, че по-нататъшното развитие на законодателството в тази посока, не е необходимо.

По-голямата част от анкетиранияте отбелязаха нарасналото влияние на политическите промени върху дейността на администрацията и по-специално – реструктурирането на администрацията и свързаните с него кадрови промени. Във всеки случай, никой от тях не се ангажира с определено твърдение за наличие на натиск, който би могъл да има отношение към проявена преди или сега активност от страна на служители, които са подали сигнали за злоупотреби или корупция в дейността на публичната администрация на областно и общинско равнище. Според резултатите от изследването, поне засега, би могло да се приеме, че тази проблематика все още не е намерила свое място в дейността на административния съд.

Изводи и препоръки

Получените резултати дават основание за някои по-общии изводи и препоръки. Преди всичко, спрямо актуалното състояние на проблема за наличието на правила за подаване на сигнали за злоупотреби и корупция в администрацията, както и по отношение на защитата на служителите, би трябвало да се отбележи, че подобна практика представлява по-скоро изключение. В същото време, причините за това не са в липсата на подобни злоупотреби и корупция, а в липсата на правила и преди всичко – на гаранции за защита на служителите.

Съществуващата административна култура у нас предполага и би могла да насърчи развитието на тази проблематика в България към модела на онези страни, при които не е налице специализирана правна регулация и институции, които да носят пряко отговорност за осигуряването на възможности за повишаване на ефективността в това отношение. Независимо от политическите декларации и изразеното многократно намерение за създаване на специфична уредба по този въпрос, нито служителите в областната и общинската администрация, нито административните съдии приемат това като неотложен или приоритетен въпрос.

От гледна точка на оценката на рисковете, на които биха могли да бъдат изложени служителите, подаващи сигнали, доминира разбирането че подобна възможност е реална, но това като че ли не води към формирането на разбиране за необходимостта от специална защита. Компромисната фигура, която бе маркирана в хода на някои от интервютата бе свързана с представата за професионално ангажираните с подаването на сигнали за злоупотреби и корупция служители, за нещо като агенти под прикритие, които да разполагат с необходимия административен опит и компетентност и в същото време да поемат отговорността за подаването на сигнали, както и за възможните негативни последици от това. В същото време, „внедряването” на подобни служители, според част от онези, които изразиха подкрепа за тази идея, също би могло да влоши колегиалните отношения в администрацията, които и без това се определят като силно зависими от политическите трансформации.

Идеята подобни сигнали да бъдат адресирани към службата Инспекторат, се ползва с относително висока подкрепа. В същото време, изследването установи, че по редица причини, в някои от административните структури няма изградени такива отдели, а на места

те едва сега структурират дейността си. От тази гледна точка, положително би трябвало да се оцени нарастването на авторитета на контролните органи в самата администрация, но това отношение все по-често кореспондира с готовността към тези органи да бъдат насочвани все повече отговорности и очаквания, на които те, поне засега, като че ли не са в състояние да отговорят. Това се отнася в още по-голяма степен за случаите, при които инспекторатите действат като органи на пряко подчинение на кмета или областния управител и по този начин, практически нямат никакви възможности да предизвикват вътрешни проверки по отношение на членове на политическите кабинети.

Постепенно се установява практика за изработване на вътрешни правила, които да кореспондират с общите условия за подаване на жалби и сигнали, и в същото време да третират специфичните измерения на подобна дейност сред служителите на самата административна структура. В ход е процес на стандартизация и унификация на тези правила, както и на конкретните стъпки и процедури, предвидени в тях по отношение на подаването на сигнали. В същото време, почти навсякъде, съществуващите и масово използвани форми за гарантиране на анонимност на подателите, не дават очаквания резултат, а броя на сигналите остава пренебрежимо малък. Позитивен е примерът за преодоляването на тази практика от страна на Община Велико Търново, където подаването на сигнали става в изградения информационен център, чрез записване в своеобразен дневник, в който специално избрана за целта комисия отговаря на всеки въпрос или критична бележка в определен срок. По този начин, може да бъде постигнат както сравнително бърз и ясен резултат, така и да бъде насърчена гражданската активност, свързана с изразяване на становища и отправянето на предложения към организацията и дейността на местната власт. За съжаление, подобна практика не би могла да бъде приложена директно и по отношение на подаването на сигнали за злоупотреби и корупция от страна на самите служители.

Изследваните лица изразяват по-скоро колеблива подкрепа за идеята ръководството на административните структури целенасочено да насърчават подаването на сигнали от страна на своите служители. Освен очевидните бариери, свързани с представата, че това е форма на доносничество, по отношение на подобна перспектива съществуват и опасения от целенасочено действие за компрометирането на един или друг служител в администрацията. Според някои от изследваните лица, подобни задръжки са налице в много по-голяма степен сред дългогодишните служители, които са изградили трайна система от професионални и лични отношения, и изглеждат много по-възможни

сред по-младите служители, за които професионалната кариера изглежда по-ценна от изграждането на трайни отношения на взаимно доверие.

Спрямо очертаната по този начин актуална картина на отношението към подаването на сигнали за злоупотреби и корупция в публичната администрация, както и спрямо защитата на служителите, биха могли да бъдат направени препоръки в следните насоки:

- повишаване на капацитета и насърчаване на инициативността на контролните органи и преди всичко – на инспекторатите в публичната администрация;

- усъвършенстване, стандартизиране и популяризиране на механизмите за защита на лицата, които подават сигнали за злоупотреби и корупция и са готови да свидетелстват в хода на наказателното преследване;

- формулиране на ясни ограничения и гаранции, че механизма за подаване на сигнали няма да бъде компрометиран чрез използването му за решаване на лични спорове и конфликти, които нямат отношение към качеството на административната служба;

- повишаване на независимостта на администрацията спрямо политическия кабинет чрез укрепването на позицията на главен секретар в държавната и секретар в общинската администрация като гаранция за устойчивостта на процеса на административна реформа;

- повишаване на ефективността на партньорското взаимодействие между разследващите органи и прокуратурата при установяването и противодействието срещу злоупотребите и корупцията в административните структури;

- развитие на конкурентното начало и повишаване на доверието в критериите за оценка на постиженията на служителите в публичната администрация;

- повишаване на капацитета на административните прокуратури по отношение на процедурите за подаване на сигнали и гаранциите за защита на служителите, предоставящи информация за злоупотреби и корупция в публичната администрация.

Постигането на положителна промяна по отношение на процедурите за подаване на сигнали и защитата на служителите, е неразделна част от цялостната насока на административната реформа и свързаните с нея критерии за оценка на постиженията и изграждане на професионална кариера. Промяната в доминиращия модел на

административна култура изисква целенасочени усилия и все по-висока степен на предвидимост по отношение на извършваните промени. Масово разпространеното разбиране за наличието на висока степен на политическа зависимост, блокира съществена част от усилията за оптимизиране и обективизиране на критериите за оценка, а оттам и за мотивиране на по-високи професионални и служебни постижения в дейността на публичната администрация. Съществена част от тези процеси оказват и ще продължават да оказват непосредствено въздействие върху условията за прозрачност, отчетност и публичност в дейността на администрацията, които определят и възможностите за подаване на сигнали за злоупотреби и корупция, както и за ефективната защита на служителите в публичната администрация.



**Сам избирам:
Възможна ли е алтернатива на мълчанието?
Проблеми на ефективната защита на лицата, подаващи сигнали
за нарушения и корупция**

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000
ул. “Бистрица” №3, ет.4
тел. 02/9867713, 9867920
тел./факс 02/9867834
e-mail: mbox@transparency-bg.org
www.transparency-bg.org