



**ЗАЩИТА НА  
РАЗОБЛИЧИТЕЛИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ**



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**



Подаването на сигнали е изключително важен инструмент за разобличаване на корупция, измама, безстопанственост и други нарушения, които застрашават обществената сигурност, здравето на населението, финансовия интегритет, околната среда и върховенството на закона.

Много антикорупционни изследвания реферират към примери, при които информацията получена от сигнал е спомогнала за установяването и предотвратяването на действия, които биха имали неблагоприятни последици за обществото. Разкривайки и съобщавайки нередности, подателите на сигнали (разобличителите) са спомогнали спасяването на човешки животи и спестяването на значими публични средства. В този смисъл не би било пресилено да се каже, че сигналите са един от най-ефикасните инструменти за предотвратяването, разкриването и наказването на корупционни практики.

Правото на гражданите да подават сигнали срещу нередности и злоупотреби е естествено продължение на свободата на изразяване и е тясно свързано с принципите на прозрачност и почтеност. В същото време, подателите на сигнали често поемат висок личен риск. Те могат да пострадат като бъдат подложени на различни форми на дискриминация и преследване, в това число уволнение, съдебно преследване, арест, заплахи, физически и психически тормози и други. Липсата на ефективна защита може постави един човек пред нелекия избор да защити обществения интерес, поемайки личен риск от неблагоприятни последици. Добрата систе-

ма от мерки за защита на разобличителите, от своя страна, може мотивира повече служители и граждани да подават сигнали за нарушения, което на свой ред би повишило вероятността много нарушения да бъдат предотвратени или разкрити и наказани.

Признание за важната роля на сигналите при борбата с корупцията и необходимостта от защита на разобличителите се съдържа на практика във всички глобални и регионални антикорупционни споразумения, в това число в Конвенцията на ООН срещу корупцията (чл. 8, 13 и 33), в Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа (чл. 9) и в Наказателната конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа (чл. 22).

Световните тенденции разкриват все по-широка популярност за въвеждането на мерки за защита на лицата подаващи сигнали за нередности в националната правна уредба. Само за четвърт век специално законодателство е прието в САЩ, Великобритания, Нова Зеландия, Норвегия, Унгария, Люксембург, Южна Корея, Австралия, Ирландия, Холандия, Франция, Италия, Швеция, Латвия. Много страни от Югоизточна Европа следват примера на най-развитите държави. Защитата на разобличителите е уредена в Румъния, Словения, Косово, Босна и Херцеговина, Сърбия, Словакия, Македония, Албания.

С приемането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ДВ бр.7/2018 г.) и в България

законодателят предвижда разпоредби, обхващащи подаването на сигнали и защитата на подателите, но без да развие в достатъчна степен потенциала за тази защита. Пълноценното използване на възможностите на този инструмент изисква целенасочена политика и ясни, недвусмислени правила за прилагане.

На 23 април 2018 г. Европейската комисия публикува Предложение за директива относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза. Целта на законодателния акт е да установи **минимални общи**

**стандарт**, гарантиращи правата и защитата на разобличителите в държавите членки и регулиращи задълженията на организациите в публичния и частния сектори.

Директивата беше приета от Европейския парламент с 591 гласа „За“ на 16 април 2019 г.<sup>1</sup> и окончателно одобрена на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 7 октомври 2019 г.<sup>2</sup> Предвиденият срок за транспониране на разпоредбите ѝ в националните законодателства е две години.

## ПЪТНА КАРТА

Краткият срок за транспониране на нормите на директивата в националното законодателство и изработването на адекватни законодателни мерки за защита на разобличителите на корупционни практики налага подготовката да започне възможно най-бързо.

Директивата изрично указва, че „Държавите членки могат да **разширят прилагането** на националните разпоредби към други области, за да осигурят **всеобхватна и съгласувана рамка** на национално равнище.“ Така, с предвидената възможност за приемане на правила, които излизат извън минималната хармонизация, не съществуват пречки тя да бъде проведена чрез приемането на един по-общ по обхват закон, създаващ и допълнителни средства за защита в полза на разобличителите.

Намирането на най-подходящия модел, който да бъде приложен на национално ниво, и високите обществени очаквания изискват приемането на редица подготвителни действия като оценка на действащото законодателство, оценка на съществуващите механизми за подаване на сигнали и анализ на тяхната ефективност, анализ на международния опит и добрите практики. Не по-малко важно е да се

проведе широк обществен дебат чрез включването в диалога на възможно най-широк кръг заинтересовани лица и организации, за да се установи обществено приемливият баланс на интереси в тази деликатна материя. Това се налага и поради традиционното негативно обществено възприятие за лицата, които биха нарушили корупционната омерта – често третирани като доносници, включително от техните настоящи и бъдещи работодатели и от по-широкия социален кръг.

### План за действие

На първо място е необходимо приемането на план за действие с ясно дефинирани и конкретни мерки, стъпки и задачи, срокове за тяхното реализиране и отговорни за изпълнението ведомства и лица. Координирането на дейностите, изпълнявани от различни институции и звена, е от не по-малко важно значение, защитата засяга много области на обществения живот, правната регулация и компетентността на много органи.

Предвид спецификата на материята координиращата роля може да се изпълнява от звено на Комисията за противодействие на корупцията и

<sup>1</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_BG.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_BG.html?redirect)

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/>

за отнемане на незаконно придобитото имущество или от секретариата на Националния съвет по антикорупционни политики към Министерския съвет.

## Широк обществен дебат

Високата обществена чувствителност към проблемите на корупцията, мерките за борбата с нея, ниското обществено доверие в ефективността на съществуващите механизми, предполагат провеждането на диалог, предшестваш формалните процедури за обществено обсъждане на предложение за законопроект и с включване на широк кръг от заинтересовани лица – публични институции, работодателски и правозащитни граждански организации, медии.

От ключово значение е подлагането на обсъждане на въпроси, по които няма обществен консенсус, като допускането на анонимни сигнали и материалното стимулиране на разобличителите на нередности.

Практиките за *материално стимулиране* на лицата, подаващи сигнали, съществуват в Съединените американски щати, където санкционното право предвижда бонификации най-вече в сферата на банковия надзор и надзора над капиталовия пазар. В случай, че вследствие на сигнала е наложена административно-наказателна или наказателна имуществена санкция – част от санкцията може да бъде стимул за подателя на сигнала, който, особено в определени тесни стопански или публични отрасли, рискува да не намери бъдеща професионална реализация. Такава особена опасност възниква при подаването на сигнали за картелиране и други забранени практики, обхващащи повечето или дори всички стопански субекти в даден сектор. Тази мярка донякъде се припокрива със задължението за компенсация на разобличителя, когато е претърпял или има риск да претърпи материални вреди, и подпомагане на правната му защита чрез материална подкрепа.

Един от най-спорните въпроси в разглежданата тематика е доколко следва да бъдат приемани *анонимни сигнали* поради огромния потенциал за злоупотреба с тях. С оглед на ограничаването на възможността за злоупотреби с подобни сигнали вероятно по-разумният подход включва такива да бъдат допускани първоначално единствено в определени правни и стопански отрасли, където рискът за подателя на сигнал е много висок.

По отношение на анонимните сигнали на дискусия следва да се подложи и възможността даден сигнал да не бъде отхвърлен или неразгледан само защото е подаден анонимно, например в случаите, когато предоставената информация позволява предприемането на действия въз основа на наличните данни.

## Задълбочен анализ на съществуващата уредба

Към момента законодателната рамка за защита на физическите и юридически лица, подаващи сигнали за извършени злоупотреби и други правонарушения в България е *оскъдна и недостатъчна*, като липсват легална дефиниция на явлението, достатъчни гаранции за разобличителите, както и мерки за насърчаване подаването на сигнали.


Доколкото съществува, уредбата е несъгласувана и се намира в различни нормативни актове, като този подход води до известни несъответствия в различни хипотези на закона. Отделни елементи могат да бъдат открити в гражданското, трудовото, наказателното, административното право и статута на държавния служител, но те са последица от отделни изменения на нормативната рамка, а не от концентрирана и целенасочена законодателна воля.

## Изменения в законодателството

Както е отбелязано по-горе, значението на инструмента за подаване на сигнали надхвърля един определен отрасъл и трябва да намери отражение в множеството нормативни актове съобразно единна комплексна концепция за това, как следва да бъде организирана защитата на лицата, подаващи сигнали, как следва да се противодейства на злоупотребата с правото на защита, както и възможно ли е да се въведе бонифицираща и/или компенсираща система за разкриващите злоупотреби и правонарушения в особено големи размери.

Подходът може да включва както изменения и допълнения на действащата уредба, така и отделен закон или глава в закон (например в ЗПКОНПИ), който да даде обща уредба на подаването на сигнали, като в този случай се гарантира и че уредбата няма да бъде конюнктурно изменяна и напасвана според съответната секторна необходимост, ще бъде ясна и без вътрешни противоречия. И при двата подхода измененията в редица действащи нормативни актове са неизбежни.





# ЗАЩИТА НА РАЗОБЛИЧИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

При всички случаи, по наше мнение, неуместно е уреждането на института на защитения разобличител да се намира в общото ни административно право, тъй като по естеството си подаването и разглеждането на сигнали не е типична административна дейност. Освен това, модерните тенденции в тази проблематика, намерили място в това число в Директивата, обхващат борба с корупцията и други закононарушения не само в публичния, но и в **частния сектор**. Поради това изваждането на уредбата от разпоредбите на АПК изглежда най-удачно.

## **Оценка на въздействието**

Доколкото мерките по приемане и разглеждане на сигнали не са новшество в действащото национално законодателство, удачно би било да се направи оценка на ефективността от прилагането на сегашния ред, като едновременно с това се направи и задълбочен анализ на въздействието на бъдещите изменения, в това число в рамките на транспонирането на нормите, залегнали в Директивата.

## ДЕЙСТВАЩА УРЕДБА – ОСНОВНИ РАЗПОРЕДБИ

Общата уредба на явлението whistleblowing може да бъде открита в частта относно сигналите в чл. 107 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а специални правила има в отделни отраслови закони, преди всичко в чл. 47 и сл. от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), а до известна степен и в Кодекса на труда (КТ) и Закона за държавния служител (ЗДСл).

АПК урежда възможността за подаване на сигнали, включително и последицата, че никой не може да бъде преследван само заради подаването на предложение или сигнал – чл. 108, ал. 2 АПК. Въпреки че органите имат задължение да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно (чл. 108, ал. 1 АПК), това задължение не е описано допълнително, като съществуват някои обичайни задължения в тяхна тежест – например да препратят сигнала на компетентния орган (чл. 112 АПК), да разясняват на подателите на сигнала техните права и задължения (чл. 114, ал. 2 АПК), да приемат устройствени правилници за дейността си (чл. 110, ал. 1 АПК). В същото време не са предвидени по-детайлни задължения за органите, нито пък възможности за защита на подателите на сигнали. Не са предвидени санкции при липса на устройствени правилници, като тази липса е осезаема, доколкото законът не урежда множество значителни детайлни въпроси.

В чл. 47 и сл. ЗПКОНПИ са уредени сигналите, които се подават във връзка с дейността на Комисията за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), а именно – за разследване на корупция, декларации за имуществено състояние и установяване на конфликт на интереси на лица, заемачи висши публични длъжности. В чл. 49 и сл. ЗПКОНПИ са уредени мерките за защита на лицето, подало сигнала, като съгласно ал. 2 те могат да включват и мерки, предотвратяващи действия, чрез които му се оказва психически или физически натиск, а съгласно чл. 50 ЗПКОНПИ в особени случаи може да се потърси и съдействие на органите на МВР.

Форма на насърчаване подаването на сигнали с определена стойност, т.е. такъв който води до успешното доказване на извършено нарушение, предвижда и конкурентното ни право в чл. 101 от Закона за защита на конкуренцията. Тя се състои във възможността лицето, подало данни срещу съществуването на картел да може да се освободи от високите имуществени санкции, изчислявани като процент от глобалния оборот на всеки от участниците в картела.

В чл. 187, ал. 2 КТ са изброени действия на работника или служителя, които не могат да бъдат повод за налагане на дисциплинарно наказание заради злоупотреба с доверието и уронване на доброто име на предприятието, както и разпространяване на поверителни за него сведения. Сред тях са посочени действия по подаване на сигнали и жалби или съобщения до Комисията по финансов надзор, като са изброени изрично законови основания за сигнализиране по специалните закони. Посочено е изключение – ако работникът или служителят умишлено съобщи невярна информация.

В ЗДСл е предвидено, че контролните органи могат да се извършват общи и специализирани проверки, включително по жалби на държавните служители (чл. 128, ал. 1 ЗДСл), като съгласно чл. 130, т. 2 ЗДСл те са длъжни да пазят в тайна източника, от който е получен сигнал за нарушение на служебното правоотношение.

# МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ

Комплексният подход се налага и поради факта, че материята кореспондира с новото европейско законодателство в сферата на защитата на личните данни, продуктовата сигурност и мерките срещу изпиране на пари.

Тенденциите от последните две десетилетия за въвеждане на мерки за защита на разобличителите в национален контекст позволяват очертаването на минимални международни стандарти, които следва да бъдат застъпени в законодателството. Някои задължителни елементи, залегнали в комплекса препоръки на международните организации<sup>3</sup>, включват:

**Легална дефиниция** на явлението “разобличителство” (whistleblowing);

**Легална дефиниция** на лицата-разобличители;

**Приложно поле** с ясно дефиниран и достатъчно широк обхват, така че включва възможно най-голям кръг ситуации, в които разобличителите могат да се окажат, за да се гарантира тяхната защита;

**Гаранции** за опазването на личността на подаателя на сигнала; за защита от всякакви форми на отмъщение, ответни действия и съдебно преследване; за недопускане на фалшиви сигнали или такива, подадени с цел лично облагодетелстване;

**Сигурни канали** за подаване на сигнали за нередности, обратна връзка към разобличителя, правна помощ и съвет относно реда за подаване на сигнали, правата на сигнализиращия и последиците от отправянето на сигнал; възможност за използване на посредници, като например институциите на омбудсмана и правозащитни граждански организации;

**Преглед и анализ на прилагането на законодателството** и своевременно предприемане на необходимите реформи за подобрене; обучения на служителите, приемащи, обработващи и разследващи сигналите; систематично събиране и публикуване на данни с оглед осигуряване на прозрачността и отчетността на съществуващите механизми.

---

<sup>3</sup> Вж. например International Principles for Whistleblower Legislation, Transparency International, 2013; Protection of Whistleblowers, Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7; и Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons, United Nations Office on Drugs and Crime, 2015.



АВТОРСКИ ЕКИП: Димитър Стоименов, Екатерина Каменщик, Калин Славов. Авторите положиха всички усилия за гарантиране коректността на информацията, съдържаща се в настоящата публикация. Информацията следва да се счита за актуална към октомври 2019 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ не носи отговорност за последствията от използването ѝ за други цели и в друг контекст.

## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

гр. София 1463  
ул. Шандор Петьофи 50, ет. 1  
Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20  
mbox@transparency.bg  
<http://transparency.bg>



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

## ЗАЩИТА НА РАЗОБЛИЧИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Корупция или измама, злоупотреба със закона или небрежност са възможни във всяка организация, била тя частна или публична, голяма или малка. Лицата, които работят за дадена организация често са първите, които научават за подобни събития или риска от тях, и следователно могат да информират тези, в чиито ръце е разрешаването на проблема. Липсата на ефективна защита на лицата сигнализиращи за нередности често поражда страх от отмъщение или други неблагоприятни последици. Поради тези причини значението на защитата на разобличителите все по-често се признава както на европейско, така и на международно равнище. Целта на този документ е да очертае пътна карта за своевременното въвеждане на ефективен механизъм за защита на лицата подаващи сигнали в България. Това на свой ред значително ще подобри възможностите за предотвратяване и противодействие на корупционните практики в страната.