

## ЗАЩИТА НА ПОДАТЕЛИТЕ НА СИГНАЛИ ПРИ ДОКЛАДВАНЕ НА СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЯ

Доц. д-р Йордан Деливерски \*

**Резюме:** Защитата на сигнализиращите за нередности и прояви на корупционни практики е от съществено значение за осигуряване на прозрачност и отчетност във всеки сектор от обществения живот. През 2024 г. Европейският съюз (ЕС) и България предприеха решителни стъпки в подобряване на средата и условията за защита на лицата сигнализиращи за случаи на корупция и противоправно поведение.

Настоящата статия изследва текущото състояние на защита на лицата сигнализиращи за наличие на корупционни практики в рамките на ЕС и в България, като отделя особено внимание върху правната рамка, предизвикателствата при прилагането на нормативната уредба и въздействието им върху настоящите тенденции и бъдещи перспективи.

Чрез анализ на правната рамка и практическите аспекти очертаващи предизвикателствата и трудностите свързани с приложимостта на действащото законодателство, статията предоставя цялостен преглед на ефективността на механизмите за защита и формулира препоръки за по-нататъшно усъвършенстване в нормативната уредба. Резултатите от представеното проучване подчертават значението на системните усилия за укрепване на защитата на лицата сигнализиращи за нередности включително, чрез осигуряване на подкрепяща среда, която да насърчава докладването на неправомерни действия, водещи до подобряване на прилагане на правната регламентация и действащата нормативна уредба.

**Ключови думи:** Прозрачност, отчетност, контрол, сигнали за корупция, защита.

## PROTECTION OF PERSONS SUBMITTING FILES WHEN REPORTING CASES OF CORRUPTION

Assoc. prof. Jordan Deliversky, PhD\*

**Abstract:** The protection of persons providing information for irregularities and manifestations of corruption practices (Whistleblowers) is essential to ensure transparency and accountability in every sector of public activities. In 2024, the European Union (EU) and Bulgaria took decisive steps in improving the environment and conditions for the protection of persons reporting cases of corruption and unlawful behaviour.

---

\* Доцент в катедра „Национална сигурност”, УНИБИТ, доктор по „Организация и управление извън сферата на материалното производство”, e-mail: deliversky@yahoo.com, j.deliversky@unibit.bg

\* Associate professor in department of National Security, University of Library Studies and Information Technologies, Sofia, Bulgaria; Doctor of Philosophy (Ph.D.), Organization and Management Outside the Sphere of Material Production, e-mail: deliversky@yahoo.com, j.deliversky@unibit.bg

*This article examines the current state of protection of persons providing information for the existence of corruption practices within the EU and in Bulgaria, paying special attention to the legal framework, the challenges in applying the regulatory framework and the impact on current trends and future perspectives.*

*By analyzing the framework and practical aspects outlining the challenges and difficulties related to the applicability of the current legislation, the article provides a comprehensive review of the effectiveness of protection mechanisms and formulates recommendations for further improvement in the regulatory framework. The results of the research presented emphasizes the importance of systemic efforts to strengthen the protection of persons reporting irregularities, even by creating a secure environment that promotes the reporting of misconduct leading to improving the application of legal regulation and the current regulatory framework.*

**Key words:** *Transparency, accountability, control, whistleblowers, protection.*

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Лицата, които подават сигнали за нередности, играят важна роля в разкриването на корупция и насърчаването на отчетност в различни сектори. Ефективните механизми за защита са от съществено значение за насърчаване на докладването на нарушения. Адекватната защита на лицата насърчава култура на прозрачност и отговорност, която е от съществено значение за правилното функциониране на демократичните институции.

Когато хората се чувстват сигурни да докладват за нарушения, това насърчава етично поведение и възпира корупционни практики.

Осигуряване на стабилен и сигурен механизъм на защита и противодействие на корупционно поведение не само увеличава общественото доверие в институциите, но и гарантира, че обществените ресурси се използват ефективно и справедливо. Сериозността, значимостта, както и транснационалния характер на престъпления свързани с корупционно поведение изискват обединяване на усилията и използване на мултиинституционален подход при защита на подателите на сигнали не само на регионално и национално ниво, но и на международно ниво.

Подателите на сигнали за корупция и неетично поведение, са ключов елемент в борбата срещу тези явления. Европейският съюз е установил изчерпателни законодателни рамки за защита на тези лица, като националните законодателства в държавите членки предприемат действия за адекватно прилагане на законовата рамка, с цел постигане на ефективно противодействие на корупцията.

От съществено значение е да се изследват актуалните аспекти при въвеждане, прилагане и усъвършенстване на средствата за защита в България по отношение на подателите на сигнали, в контекста на Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали<sup>1</sup>. Това е необходимо за да бъдат идентифицирани областите, които изискват изменение и усъвършенстване, така че да съответстват напълно на стандартите и на най-добрите практики приложими в международен план, в рамките на Европейския съюз и в национален план. [3]

---

<sup>1</sup> Директива (ЕС) 2019/1937

## **ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА**

През февруари 2023 г. България прие Закона за защита на лицата, които съобщават или публично разкриват информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), известен също като Закона за подаване на сигнали. Този закон е в сила от май 2023 г., като осигурява механизъм за защита за лицата, които докладват нарушения реализирани на основание на българското или европейското законодателство в различни сектори, включително обществени поръчки, финансови услуги, опазване на околната среда и др. Основните разпоредби включват създаването на вътрешни канали за докладване, защита срещу репресии и осигуряване на обезщетение за претърпени вреди поради репресии.

Законът изисква субектите в публичния сектор, включително и частни структури с обем от 50 до 249 служители да създадат вътрешни механизми за докладване, докато по-големите организации трябва да назначат конкретни лица или да въведат единици за обработка на докладите на подателите на сигнали и да осигурят съответствие с нормативните актове за защита на данните съгласно Общия регламент за защита на данните (GDPR). [7], [9]

## **ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ И СЪЗДАВАНЕ НА КОМУНИКАЦИОННИ КАНАЛИ ЗА ДОКЛАДВАНЕ**

Практическото прилагане на Закона за подаване на сигнали включва няколко ключови характеристики. Организациите трябва да назначат отговорни служители или да създадат звена за обработка на докладите и поддържане на конфиденциалност. Централният орган за външно докладване е Комисията за защита на личните данни, която обработва докладите и ги препраща към компетентни органи като Комисията за защита на потребителите и Националната агенция за приходите (с оглед спецификата и естеството на сигнала).

Въпреки нормативното регламентиране и въвеждане на конкретни мерки за защита, доклад на Transparency International подчертава, че България, както и много други държави от Европейския съюз, все още среща трудности при адаптиране на дейността и постигане на пълно съответствие с Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали. [5]

Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали, в максимално широка степен, прави опит да защити не само еднопосочно лицата подаващи сигнали, но също и засегнати лица, на които се предоставя възможност за комплексна защита, включително и относно идентичността им – защита от всякаква невярна информация, подадена срещу тях или неправомерно разкриване на техни лични данни. Поради това е нормативно установено изискване да бъде направена вътрешна проверка от страна на организацията, до която е достигнал сигнала, чиито резултати да са в основата на едно обосновано заключение, относно това, дали действително сигналът предоставя реални данни и/или доказателства за нарушение, или в него се съдържа необосновано твърдение.

Въз основа на вътрешни системи за докладване, организациите трябва да създадат, осигуряват и прилагат конфиденциални вътрешни комуникационни канали. Те трябва да бъдат лесно достъпни за всички служители и да защитават самоличността на подателя на сигнала. Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали изисква организации с 50 или повече служители да установят вътрешни процедури за докладване, като подаването на сигнал може да става устно или писмено като е необходимо да се предоставя информация относно извършеното нарушение. [8]

Освен въвеждането на вътрешни канали за докладване, нормативните правила изискват и предоставяне на външни канали за докладване. Едновременно с вътрешните механизми, организациите трябва да предоставят информация за външни канали за докладване, като например до регулаторни органи или независими горещи линии.

Лицата, подаващи сигнали за нередности, следва да са насърчавани първо да подават сигнали вътрешно (в рамките на организацията), когато нарушението може да бъде разгледано вътрешно и когато смятат, че не съществува риск от репресия спрямо тях. Едновременно с това, лицата могат да изберат да подадат сигнала за нарушение вътрешно или да го подадат директно до компетентните органи. Това осигурява множество начини за докладване, което увеличава общото ниво на защита.

### **ОСИГУРЯВАНЕ НА КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ, АНОНИМНОСТ И ЗАЩИТА ОТ РЕПРЕСИИ НА ПОДАТЕЛИТЕ НА СИГНАЛИ**

Служителите, подаващи сигнали, често разкриват корупция в сектори, които са критични за националната и международната сигурност, като отбрана, правосъдие и критична инфраструктура и др. Защитата на тези лица е от съществено значение за поддържането на интегритета и сигурността на тези сектори. Например, служителите, подаващи сигнали в отбранителната индустрия, могат да разкрият измами при обществени поръчки, които биха могли да компрометират националната сигурност, ако не бъдат правилно, точно и своевременно адресирани. По същия начин, във финансовия сектор, служителите, подаващи сигнали, могат да помогнат за разкриване и предотвратяване на случаи на пране на пари, или финансиране на тероризъм, които представляват сериозна заплаха за сигурността. Осигуряването на възможност за служителите да докладват за такива проблеми без страх от репресии е от решаващо значение за цялостната сигурност на всяка страна.

Въвеждането на средства за конфиденциално обработване на информация и сигнали свързани с корупционни действия и практики е от съществено значение [10]. Важно е да се гарантира, че всички доклади и сигнали за корупция се обработват конфиденциално, за да се защити самоличността на подателя на сигнала. Достъп до докладите трябва да имат само упълномощени лица.

Законът за защита на податели на сигнали въвежда презумпция за вреди, причинени на сигнализиращото лице във връзка със сигнала, като се счита че вредите са причинени умишлено до доказване на противното.

Нормативно са предвидени и мерки за подкрепа, които се предоставят на лицата, които се ползват със защита, а сигнали именно в този обхват попадат: податели на сигнал; лицата които подпомагат сигнализиращото лице; лица, свързани със сигнализиращото лице, срещу които също може да възникне опасност от репресивни действия, както и юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст.

Корупцията значително пречи на икономическото развитие, като отклонява ресурси от основни услуги, от различни видове дейности и инфраструктурни проекти. Лицата, подаващи сигнали за финансови нередности, помагат за разкриването и предотвратяването на финансови злоупотреби, като по този начин защитават публичните средства и гарантират тяхното правилно използване. Ефективната защита на служителите, подаващи сигнали, може да доведе до значителни финансови пол-

зи. Например, доклади от служители/лица, подаващи сигнали, биха били в основата на разкриването на мащабни измами, водещи до възстановяване на значителни публични средства. Инвестициите в програми за защита на лицата, подаващи сигнали, могат да донесат многократни възвръщания под формата на възстановени средства и предотвратени загуби.

От правна гледна точка, защитата на лицата, подаващи сигнали, е от решаващо значение за поддържането на върховенството на закона. Тя гарантира, че лицата, които докладват незаконни дейности, са защитени от репресии, които могат да включват уволнение, тормоз или други неблагоприятни действия. Механизмът за правна защита, като мерките за защита предоставени съгласно Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали, създават безопасна среда за лица и служители, подаващи сигнали. Тази правна рамка гарантира, че лицата подаващи сигнали, имат достъп до правосъдие и че техните права са ефективно защитени.

Ефективната правна защита е основополагаща за прилагането на закони и регулаторни механизми, увеличавайки вероятността нерегламентираните практики да бъдат разкривани и наказвани. [6], [12]

Правната рамка въвежда забрана за ответни действия спрямо лица, които са подали сигнал или публично са оповестили информация за нарушение, включително и такава касаеща корупционни действия и практики. Забранена е всяка форма на ответни действия както и репресии срещу лицата, които подлежат на защита. Нормативно в чл. 33, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН е заложен, , списък с неизчерпателно изброени ответни действия, които е потенциално възможно да бъдат предприети срещу подател на сигнал, и които е възможно да имат характер на репресия. [1]

Във връзка с предоставянето на адекватна защита на лицата подаващи сигнали, организациите трябва да прилагат строги политики против репресии, забраняващи всякакви форми на дискриминация, тормоз или неблагоприятни действия срещу подателите на сигнали. Директивата на ЕС изрично забранява репресиите и гарантира защита на подателите на сигнали от негативни последствия поради тяхното докладване.

Предоставянето на правна на сигналподателите може да намали рисковете, пред които те самите са изправени. Това включва достъп до правна помощ, а при необходимост, финансова помощ за покриване на разходи, свързани с изпълнението на дейностите посочени в ЗЗЛПСПОИН.

Законът за защита на лицата подаващи сигнали, предвижда мерки за подкрепа, които обхващат: безплатна и достъпна информация относно процедури за защита; помощ и подкрепа пред съответен орган; предоставяне на правна помощ; осигуряване на помощ при извънсъдебно решаване на спорове. Тези мерки са приложими включително и при случаи на подаване на сигнали и предоставяне на информация за корупционни практики и действия. Законът осигурява защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, включително чрез прилагането на административни мерки.

### **ТЕКУЩИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПЕРСПЕКТИВИ И БЪДЕЩИ НАСОКИ**

Въпреки съществуването на Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали, прилагането и изпълнението на законите за защита на подателите на сигнали варираат значително между държавите членки на ЕС. [4] Докато някои страни са съз-

дали надеждни системи, други все още изостават в предоставянето на цялостна защита.

Определени податели на сигнали, особено в частния сектор или в специфични индустрии, може да не получават адекватна защита по съществуващите закони. Това оставя значителна част от потенциалните податели на сигнали без необходимите правни гаранции.

Подателите на сигнали често рискуват да се сблъскат със сериозни последици, като загуба на работа, тормоз или правни действия, което може да ги възпира да докладват за нарушения.

Много държави не предоставят адекватни системи за подкрепа, включително правна помощ, психологическа подкрепа и финансова помощ, които са от съществено значение за подателите на сигнали по време и след процеса на докладване.

Необходимо е предприемане на действия по хармонизиране на законите за защита на подателите на сигнали в различните юрисдикции, за да се осигури съгласувана и цялостна защита. Директивата на ЕС за защита на подателите на сигнали служи като модел, но нейното прилагане трябва да бъде хармонизирано, във връзка с нейното прилагане в националните законодателства на държавите-членки на ЕС. [2]

По отношение разширяване на обхвата на действие на правните норми, разпоредбите и обхвата на нормативните актове трябва да се разширят, за да обхванат всички сектори и видове податели на сигнали, включително тези в нетрадиционни форми на заетост като икономиката на споделянето, за да се гарантира, че никой подател на сигнал не остава без защита.

Насърчаването на култура на интегритет в рамките на организациите може да улесни служителите и да ги насърчи да докладват за нарушения. Обучителни и осведомителни програми могат да помогнат за въграждането на етични практики и ценности в организационната култура.

Ръководителите на съответните структури и организации трябва да демонстрират ангажираност към прозрачността и отговорността. Подкрепата за подателите на сигнали трябва да гарантира, че сигналите и докладите се разглеждат сериозно, оценяват се безпристрастно и се предприемат действия, е от съществено значение за насърчаване на доверието и интегритета.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Въпреки че е постигнат значителен напредък в областта на защитата на подателите на сигнали, все още остават много предизвикателства. Решаването на тези въпроси изисква многостранен подход, който включва укрепване на законодателната рамка, подобряване на системите за подкрепа, усъвършенстване на мерките за конфиденциалност и анонимизиране и насърчаване на култура на интегритет. Така организациите и правителствата могат да създадат по-сигурна и подкрепяща среда за подателите на сигнали, като по този начин насърчават по-голяма прозрачност и отговорност.

Защитата на лицата, подаващи сигнали, има многоаспектно значение, обхващайки социални, финансови, правни и икономически измерения. Осигуряването на стабилна защита за тези лица е от съществено значение за насърчаване на прозрачност, защита на обществените ресурси, поддържане на върховенството на закона и осигуряване на националната сигурност.[11] Ефективната защита на лицата, подаващи сигнали, не само насърчава култура на интегритет и отговорност, но и подобрява икономическата сигурност и стабилност.

**БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Закона за защита на лицата подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, Обн., ДВ, бр. 11 от 2.02.2023 г
2. European Commission, The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers, February 2023; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_703](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703)
3. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L 305, 26/11/2019г., стр. 17–56, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>
4. European Commission, Communication from the commission to the European parliament, the council and the European economic and social committee. Strengthening whistleblower protection at EU level, COM (2018) 2014 final
5. Transparency International, How well do EU Countries protect whistleblowers. Assisting the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive, 2023, ISBN: 978-3-96076-245-4
6. Neykova, M., Is Bulgarian's legislation up to the mark to the contemporary security environment, International Scientific Journal „Globalization, the State and the Individual“, No.2 (14)/17, s.49-52; ISSN: 2367-4555
7. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1–88, <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
8. Transparency International, Вътрешни системи за подаване на сигнали за нарушения. Най-добрите примери от практиката за обществени и частни организации, 2022, ISBN:978-3-96076-227-0
9. Захариев, М., Принципи на обработването на лични данни – същност и значение като стандарт за защита на личните данни, Обществото на знанието и хуманизмът на XXI век: Сборник с научни доклади от XVIII-та Национална научна конференция с международно участие 1 ноември 2020 г., София: За Буквите - О Писменехъ, с. 458-467. ISSN 2683-0094
10. Захариев, М., Основни задължения на работодателите относно защитата на личните данни, Сп. „Труд и осигуровки Тита“, София 2022. Бр. 3, февруари, 17 с. ISSN 2815-3014
11. Ангелов, Г., Модел за разработване на стратегия за защита на националната сигурност, Юридически сборник, том XXIX, Бургаски свободен университет, с. 46-53, ISSN 1311 – 3771
12. Иляз, Е., Настоящичество и попечителство над детето в международното семейно право, Бургаски свободен университет, 2024, ISBN 978-619-253-035-8