

# ПРАВНА РАМКА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ

докторант Росица Янкова  
Катедра „Публичноправни науки“  
Правно-исторически факултет  
Югозападен университет „Неофит Рилски“

## **Резюме:**

Налице са редица изследвания, свързани с дефиниране терминът „корупция“, които разглеждат и въпроси във връзка с подаването на сигнали за корупция. В някои от тях отсъства цялостен и задълбочен анализ на наказателно правната защита на т.нар. „whistleblowers“. Основна цел на изследването е да изследва съществуващата наказателно правна защита на лицата сигнализиращи за корупция, като разкрие основните елементи по отношение на осъществяването на тази защита с оглед на международната правна рамка и на приетия през 2023 г. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения в България.

**Ключови думи:** корупция, whistleblowers, правна рамка.

## LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF PERSONS REPORTING CORRUPTION

PhD student Rositsa Yankova  
Department of Public Law  
Faculty of Law and History  
South-West University "Neofit Rilski"

**Abstract:** There are a number of studies related to the definition of the term “corruption”, which also consider issues related to reporting corruption. Some of them lack a comprehensive and in-depth analysis of the criminal legal protection of the so-called “whistleblowers”. The main objective of the study is to examine the existing criminal legal protection of persons reporting corruption, by revealing the main elements regarding the implementation of this protection in view of the international legal framework and the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches Act in Bulgaria adopted in 2023.

**Keywords:** corruption, whistleblowers, legal framework.

### **1. Увод**

След 1990 г. в световен мащаб се наблюдава бързо разгръщане на усилията за борба с корупцията в областта на международното право, като последната се поставя във фокуса на глобалното управление<sup>1</sup>. В тази връзка на международно и регионално

---

<sup>1</sup> Wang, H., Rosenau, J. N., Transparency International and corruption as an issue of global governance // *Global Governance*, 2001, pp. 25-49; McCoy, J., Heckel, H., The Emergence of a global anti-corruption norm, *International Politics*, Vol. 38, 2001, pp. 65-90.

ниво се разработват и приемат серия от конвенции, препоръки, политически изявления, кодекси за поведение и изследвания, посветени на борбата с корупцията<sup>2</sup>, пряко следствие от описания от Фредерик Галтунг феномен на „избухване на корупцията“, породен от провала на държавността в редица страни; проведената дерегулация и приватизация на пазарите в държавите от бившия съветски блок, провеждани в отсъствието на стабилни държавни институции, необходими за гарантиране на отговорност и отчетност; неимоверното увеличаване на достъпа до информация и информационна технология, което разширява бизнес възможностите за всички; развитието на технология, позволяваща на всеки да общува и да трансферира финансови средства мигновено. Тези процеси, създават предпоставки за „корупция без граници“<sup>3</sup>, което провокира засилване на интереса не само към дефиниране и разбиране на това понятие, но предполага и необходимостта от развитието на международноправна рамка, която да регулира антикорупцията, разбираана като възможните механизми и средства за противодействие на корупционните практики в държавата, в това число от една страна приемането на превантивни мерки, насочени към налагането на културата на почтеност, етични стандарти и оценка на законодателството<sup>4</sup>, а от друга да разработва и прилага политики за защита на лицата сигнализиращи за корупция.

В българската и чуждестранна юридическа литература са налице редица изследвания на корупцията, но с изключение на някои отделни въпроси във връзка с подаването на сигнали за корупция, отсъства цялостен и задълбочен анализ на наказателно правната защита на т.нар. „whistleblowers“. **Актуалността** на темата е безспорна. Днес, повече от тридесет години след началото на прехода към демокрация и шестнадесет години след като страната става член на ЕС, нивата на корупция в България продължават да са изключително високи.

Основна **цел** на изследването е да изследва съществуващата наказателно правна защита на лицата сигнализиращи за корупция, като разкрие основните елементи по отношение на осъществяването на тази защита с оглед на международната правна рамка и на приетия през 2023 г. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения в България.

---

<sup>2</sup> Brademas, J., Heiman, F., Tackling International Corruption: No Longer Taboo, *Foreign Affairs*, Vol. 77 (5), 1998, pp. 17–23

<sup>3</sup> Galtung, Fr., Transparency International's Network to Curb Global Corruption // Caiden, G., Dwivedi, O., Jabbar, J. (eds.) *Where Corruption Lives*, Kumarian, Bloomfield, 2001, pp. 191-192.

<sup>4</sup> Ковачева Д., Противодействие на корупцията. Международноправни аспекти, БАН, Институт за държавата и правото, С., 2016, с. 261.

Постигането на тази цел се осъществява чрез изпълнението на следните няколко **задачи**:

1) Анализ на международноправните актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция;

2) Представяне и анализиране на законодателната рамка на ЕС в областта на борбата с корупцията и по-специално еволюцията в нормативната уредба, която се отнася до защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция;

2) Анализ на особеностите на българското законодателство по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция преди и след транспонирането на европейското законодателство в тази област, с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

## ***2. Международноправни актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция***

Корупцията е обществен феномен, сложно социално, политическо и икономическо явление, което подкопава демократичните институции, забавя икономическото развитие и допринася за нестабилността на политическата система, чрез изкривяване на изборните процеси, изопачаване на върховенството на закона и създаване на бюрократично блато, в което малките предприятия не могат да преодолеят необходимите „начални разходи“ породени от разпространяващите се корупционни практики<sup>5</sup>.

Независимо от обществения и научен интерес към корупцията, извеждането на общоприета дефиниция за понятието значително се затруднява, което според Диана Ковачева до голяма степен е предопределено от факта, че повечето държави в своето национално законодателство инкриминират не корупцията, а нейната най-често срещана форма – подкупа<sup>6</sup>. В научната литература, една от най-често цитираните дефиниции на термина корупция е тази на Вито Танзи от 1998 г., съгласно която тя представлява злоупотреба с публична власт с цел лична облага<sup>7</sup>. Използвайки като основа горепосочената дефиниция, Расма Карклинс посочва, че корупцията е налице, когато даден човек незаконно поставя личните интереси над интересите на хората и на

---

<sup>5</sup> United Nations. UNODSC's Action against corruption and economic crime, 12.07.2022, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>, Accessed on 06.12.2023.

<sup>6</sup> Ковачева Д., Цит. съч., с. 17.

<sup>7</sup> Tanzi, V., Corruption around the world: Causes, consequences, and cures // *IMF Working Paper*, Vol. 63, 1998, p. 8, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>, Accessed on 06.12.2023.

идеалите, на които се е заклел да служи. Тя е злоупотреба с публична власт за лични цели, злоупотреба със служебно положение, корумпираните лица се прикриват като по такъв начин признават, че съзнателно постъпват неправомерно.

Интересен подход за дефиниране на понятието е налице в руската научна литература, където се застъпва позицията, че тя е противозаконно, устойчиво антидържавно и неморално обществено явление, което поражда непримирим конфликт на интереси между национални (държавни) и частни интереси, между обществен дълг и лична (групова, корпоративна) изгода, между конституционните интереси на демократичната правова и социалната държава и реалната практика на разпределение и потребление на обществената собственост<sup>8</sup>. Във връзка с това, същността на корупцията се състои в антидържавно користо поведение, в „злоупотреба със служебно или обществено положение за користи интереси“, в „използване от длъжностните лица на поверените им права и властови възможности за лично обогатяване“<sup>9</sup>, която „се разпространява не само в системата на властта (публичния сектор), но и в частния“<sup>10</sup>.

Многообразие от дефиниции на понятието корупция се среща и в българската научна литература. Боян Станков посочва, че тя е самостоятелен феномен, съществуващ паралелно с престъпността и поради това е злоупотреба с правомощия, предоставени на определено лице със закон или договор, като целта злоупотребата е лично или корпоративно облагодетелстване<sup>11</sup>. Малко по-различен аспект на корупцията се анализира от Светлин Антонов, който я дефинира като средство за прикриване и покровителстване на организираната престъпност, а организираните ѝ прояви са част от самата организираната престъпност<sup>12</sup>. Значително по-обобщена е дефиницията представена от Петя Шопова, която я разглежда като негативно социално явление, част от престъпността<sup>13</sup>.

От юридическа гледна точка, една от първите международни кодификации на корупцията е в приетия през 1979 г. Кодекс за поведение на служителите на правоприлагащите органи от Генералната асамблея на ООН, в който се отбелязва, че тя

---

<sup>8</sup> Яковчук, Св., Корупция: дефиниция понятия и форми проявления // *Проблеми науки*, № 7 (8), 2016, с. 40, <file:///C:/Users/hp/Downloads/korruptsiya-definitsiya-ponyatiya-i-formy-proyavleniya.pdf>, Достъпно на 06.12.2023 г.

<sup>9</sup> Тихомирова, Л., Тихомиров, М., Юридическая энциклопедия. Юринформцентр, Москва, 2005, с. 443.

<sup>10</sup> Румянцова, Е., Механизмы противодействия коррупции, Директ-Медия, Москва, 2016, с. 16.

<sup>11</sup> Станков, Б., Криминология: видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, 2003, с. 352-354.

<sup>12</sup> Антонов, Св., Държавна политика за противодействие на организираната престъпност // *Противодействие на радикализацията и тероризма*. АМВР, С., 2017, с. 102.

<sup>13</sup> Шопова, П., Корупция и антикорупция в България // *Противодействие на корупцията в България*. АИ „Русенски университет“, Русе, 2019, с. 3.

се определя в съответствие с националното законодателство, но като цяло обхваща извършването или неизвършването на някакво действие в изпълнение на задължения в резултат на поискани или приети подаръци, обещания или стимули, или незаконното им получаване всеки път, когато даденото лице извършва определено действие или бездействие<sup>14</sup>.

Много сходна е юридическата дефиниция на корупцията и в приетата през 1999 г. Гражданска конвенция за корупцията от Съвета на Европа, където в чл. 2 се посочва, че тя представлява искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава<sup>15</sup>.

Всички тези международноправни документи изначално акцентират върху извеждането на дефиниции за корупция и разкриват нейните възможни форми чрез изрично посочване на т.нар. корупционни престъпления, но на практика до 90-те години на XX в. универсална целенасочена регламентация на защитата на лицата подаващи сигнали за корупция лица отсъства. В тази връзка, до приемането на някои изрични разпоредби в тази насока, т.нар. „whistleblowers” търсят защита посредством съществуващи разпоредби във Всеобщата декларация за защита на правата на човека, Европейската конвенция за защита правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права, в които нормативно е закрепено правото на свобода на изразяване, правото да търси, получава и разпространява информация и пр.

След 90-те години на XX в. е налице активизиране на усилията за създаване на система за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности с аргумента, че тя насърчава прозрачността в публичния и частния сектор, като по този начин обезсърчава корупцията. През този първоначален етап, международните усилия за насърчаване на създаването на такава система са енергично подкрепени от редица правителства, междуправителствени и неправителствени организации. В резултат на това са приети някои национални актове, които служат за модели при създаването на ефективни системи за защита на подателите на сигнали, в това число: Федералния закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в САЩ от 1989 г. (Federal Whistleblower Protection Act), Закона за оповестяване на информация в обществен интерес във

---

<sup>14</sup> Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 17.12.1979, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>, Accessed on 06.12.2023.

<sup>15</sup> Civil Law Convention on Corruption, 04.11.1999, <https://rm.coe.int/168007f3f6>, Accessed on 16.04.2023.

Великобритания от 1998 г. (Public Interest Disclosure Act), Закона за защита на оповестяването (Protected Disclosures Act) в Южна Африка от 2000 г., Закона за защита на лицата, подаващи сигнали за обществен интерес в Южна Корея от 2011 г. (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers) и Закона за оповестяване на информация в обществен интерес в Австралия от 1994 г. (Public Interest Disclosure Act).

След 1995 г. се наблюдава и значително активизиране на дейността на международни и регионални организации, които при приемането на своите антикорупционни международноправни актове, предвиждат раздели посветени на изграждането на механизми за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. Безспорно, всички тези организации се опират на виждането, че лицата, които събират смелост да сигнализират за нередности (whistleblowers), имат жизненоважна демократична роля за изобличаване на корупцията, измамите, злоупотребите, лобизма, шуробаджанацината, непрозрачността при усвояване на европейските фондове, лошото администриране или нейното бездействие<sup>16</sup>.

Първият многостранен акт, в който се създава цялостна правна рамка насочена към борбата срещу корупцията и криминализирането на различни корупционни престъпления, включително трансграничния подкуп е Междумериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави на 29 март 1996 г. в Каракас, в сила от март 1997 г.<sup>17</sup>

През 1998 г. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие приема „Препоръка за подобряване на етичното поведение в публичната служба“ (отм. от 26 януари 2017 г.), в чието Приложение „Принципи за управление на етиката в публичната служба“ се посочва, че държавните служители трябва да познават своите права и задължения, във връзка с разкриването на неправомерни действия, включително и каква защита може да им бъде предоставена в случай на разкриване на неправомерни действия от тяхна страна<sup>18</sup>.

Следващата важна стъпка в развитието на международноправната регламентация на защитата на лицата сигнализиращи за корупция са приетите от Съвета на Европа (СЕ) през 1999 г. Наказателна конвенция относно корупцията и Гражданска

---

<sup>16</sup> Йосифова, М., Европейска политика за защита подателите на сигнали за нередности, измами и корупция в българската действителност // *Научни трудове на УНСС*, том 2, 2019, с. 303, [http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP\\_vol2\\_2019\\_No16\\_M%20Yosifova.pdf](http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP_vol2_2019_No16_M%20Yosifova.pdf), Достъпно на 12.12.2023 г.

<sup>17</sup> Към 31.12.2023 г. конвенцията е ратифицирана от 34 държави.

<sup>18</sup> Mills, A., Ethics goes global: the OECD Council Recommendation on Improving ethical conduct in the Public sector // *Australian Journal of public administration*, Vol. 58 (2), 1999, pp. 61-69.

конвенция за корупцията. От Преамбюлите на тези две конвенции се заключава, че корупцията засяга по негативен начин правата на човека и създава благоприятна среда за тяхното нарушаване, т.е. тя е отрицание на спазването на правата на човека<sup>19</sup>, с оглед на което се налага създаването на системи както за защитата на лицата, които сътрудничат на правосъдието, така и на свидетелите, част от които в частност могат да бъдат и лицата, които подават сигнали за корупция.

В Наказателната конвенция са обхванати множество аспекти, свързани с наказателната борба срещу корупцията, включително инкриминирането на различните ѝ форми, въпроси свързани с юрисдикцията и международно сътрудничество и пр. Наред с тях, в чл. 22 от конвенцията е регламентирана необходимостта от осигуряването на ефективна и подходяща защита на лицата, които сътрудничат на правосъдието и защита на свидетелите, включително чрез насърчаване на държавите да предоставят имунитет или да намаляват наказанието за онези лица, които съдействат на правосъдието. За целите на тази конвенция, са разграничени две групи лица, които следва да бъдат защитени, а именно: 1) лица, които предоставят информация за престъпленията по чл. 2 - 14 или по някакъв друг начин сътрудничат на властите, които отговарят за разследването и наказателното преследване, в това число следва да бъдат причислени и лицата сигнализиращи за корупция, т.нар. whistleblowers<sup>20</sup>; и 2) свидетелите, които дават показания относно тези престъпления<sup>21</sup>.

Съществен принос в развитието на идеята за нормативна регулация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция има Конвенцията на ООН срещу корупцията, приета през 2003 г. и в сила от 2005 г., която към настоящия момент е ратифицирана от 186 държави. За разлика от предходните кодификации на борбата срещу корупцията, Конвенцията от 2003 г. представлява уникален и универсален акт, не само поради големия брой държави, които са се присъединили към нея, но и поради значително широкия обхват на нейните норми, които както посочва Диана Ковачева включват класическата триада за успешно противодействие на корупцията: превенция, санкция и

---

<sup>19</sup> Ковачева, Д., Цит. съч., с. 160, 163.

<sup>20</sup> Пак там, с. 72.

<sup>21</sup> Наказателна конвенция относно корупцията, ратифицирана с резерви със закон, приет от 38-о Народно събрание на 12.04.2001 г., ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 73 от 26.07.2002 г., в сила за Република България от 1.07.2002 г. [https://www.mzh.government.bg/media/filer\\_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-koruptsiya.pdf](https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-koruptsiya.pdf), Достъпна на 13.12.2023 г.

обучение, насочени към унифициране на международните стандарти в областта на противодействие на корупцията<sup>22</sup>.

В чл. 13 от Конвенцията е разписано задължението да се предприемат подходящи мерки, включително „насърчаване на активното участие на индивиди и групи извън публичния сектор, като гражданското общество, неправителствените и местните организации, в предотвратяването и борбата срещу корупцията, както и за повишаване на осведомеността им във връзка със съществуването, причините и сериозността на корупцията и заплахите, които тя поставя“ и да укрепва това участие чрез мерки като „увеличаване на прозрачността и насърчаване на приноса на обществото в процеса на вземане на решения; гарантиране, че обществото има реален достъп до информация; и зачитане, насърчаване и защита на свободата да се търси, получава и разпространява информация, свързана с корупцията“<sup>23</sup>.

Конвенцията на ООН срещу корупцията е международноправен акт от съществено значение за развитие на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, но от позиция на времето, не могат да бъдат подминати и някои проблеми съпътстващи нейното приложение. Макар и тази конвенция да е ключова за борбата срещу корупцията, с оглед на развитието на политиките за противодействие, е наложително ООН да поеме инициативата и да предложи приемането на изрична Конвенция за защита на лицата, докладващи за нарушения на международното право, която да не е фокусирана единствено върху корупцията, но и да включва и други области<sup>24</sup>. Освен това, задължително в една подобна конвенция следва да бъде изведена широка дефиниция на термина „whistleblowing“ – подаване на сигнали за нередности; да се въведат специфични правила относно лицата, които подлежат на защита; да се разпишат конкретни процедури по отношение на подаването на сигнали за нередности; да се конкретизират наказанията за нарушаване на правото на лицата да подават сигнали; да се предвидят необходимите ресурси и органи за разследване на сигналите и пр.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ковачева, Д., Цит. съч., с. 41.

<sup>23</sup> Конвенция на Организацията на Обединените нации срещу корупцията, Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г., [file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIA na Organizaciqta na obedinenite nacii sresu korupciqta-3.pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIA%20na%20Organizaciqta%20na%20obedinenite%20nacij%20sresu%20korupciqta-3.pdf), Достъпна на 13.12.2023 г.

<sup>24</sup> Kafteranis, D., The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done? // *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 19 (3), 2021, pp. 732-733, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>, Accessed on 13.12.2023.

<sup>25</sup> Popescu, A.-I., A critical analysis of whistleblower protection in the European Union // *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Vol. 7, 2015, p. 137,

Малко по-различен подход по отношение на защитата на лицата сигнализиращи за корупция е налице в приетата на 1 юли 2003 г., в сила от 5 август 2006 г. Конвенция на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията. Нормативно в чл. 5, т. 5-7 от Конвенцията са разписани необходимостта от приемането на изрични национални законодателни и други мерки за защита на лицата, които сигнализират за корупция.

Необходимостта от защита на лицата, сигнализиращи за корупция подтиква през 2007 г. и организацията за Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество (АТИС) в приетия от нея Антикорупционен кодекс за бизнес поведение да регламентира създаването на достъпни канали, чрез които служители и други лица да сигнализират за нередности. Правната рамка допълнително се обогатява през 2014 г., когато организацията приема Декларация за борба с корупцията, в която като основен акцент се поставя върху ангажимента на държавите-членки за изграждане на системи за адекватна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Следващата важна стъпка по отношение на развитието на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е приетата от ОИСР през 2009 г. Препоръка на Съвета за понататъшната борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. От съществено значение за темата на дисертацията са чл. XXI и XXII, включени в препоръката с направените промени от 2021 г. В тях последователно се препоръчва на държавите да приемат конкретни мерки за изграждане на политики и процедури за сигнализиране при подозрение за подкуп, включително гарантиране на конфиденциалността, а в определени случаи и регламентирайки възможност за анонимно сигнализиране.

На практика, в Препоръката на ОИСР от 2009 г. отсъстват специфични разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, но след промените от 2021 г. са включени редица предложения относно прилагането на конкретни стъпки за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, включително разширяване на обхвата на защитените лица, защита на самоличността, защита от ответни мерки, и пр.

Международноправната рамка за защита на лицата, сигнализиращи за корупция се допълва от приетата през 2010 г. от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа Резолюция 1729 (2010) относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, в

---

[https://www.jopafl.com/uploads/issue7/A\\_CRITICAL\\_ANALYSIS\\_OF\\_WHISTLEBLOWER\\_PROTECTION\\_IN\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION.pdf](https://www.jopafl.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf), Accessed on 13.12.2023.

която се отправя покана към държавите-членки да ревизират националното си законодателство.

Същата година, Лигата на арабските държави инициира приемането на Арабската анти-корупционна конвенция, в която респективно в чл. 10 и чл. 14 са закрепени някои от основните мерки за защита на лицата подаващи сигнали за корупция.

По безспорен начин, тази Конвенция регламентира подробно механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но както и много от предходните международноправни документи, нейното приложение страда от два основни проблема. Първо, разпоредбите на чл. 10 и 14 нямат задължителен характер за ратифициралите я държави, в следствие на което реалното им приложение в националните законодателства се случва изключително бавно. Второ, въпреки предоставените механизми за защита, за пореден път те са ограничени единствено до държавните служители и лица, приближени до тях – т.е. налице е ограничаване на субектите подлежащи на защита.

През 2014 г. международноправната рамка регламентираща защитата на лицата, сигнализиращи за корупция се доразвива в приетите от Комитета на министрите при Съвета на Европа Препоръка CM/Rec (2014) и обяснителен меморандум. На първо място, в препоръката нормативно се дефинират основни понятия като „whistleblower”, публичен интерес, сигнал и пр. Второ, в препоръката се посочва, че в обхвата на защита следва да бъдат включени всички лица, независимо дали работят в държавния или частния сектор, без значение от естеството на тяхната работа, но при специални правила относно информация, която касае националната сигурност, отбрана, разузнаване, обществения ред или международните отношения на държавата. Трето, държавите следва да гарантират, че е изграден ефективен механизъм или механизми за защита на публичния интерес, включително и чрез предоставянето на защита на онези лица, която информация се окаже в следствие невярна или подвеждаща. Четвърто, изградената национална рамка за подаване на сигнали за корупция следва да окуражава лицата да подават сигнали, чрез гарантиране на тяхната сигурност и чрез предоставяне на разнообразни канали, включително вътрешни, външни или публични. Пето, сериозен акцент се поставя върху защитата на самоличността на лицата, сигнализиращи за корупция. Шесто, лицата, подаващи сигнали за нередности, трябва да бъдат защитени от всякакви форми на неправомерни ответни действия, включително: уволнение, временно отстраняване, понижение, загуба на възможности за повишение, наказателни

трансфери, намаляване или удръжки от заплати, дискриминационно отношение и пр. Лицата, подаващи сигнали за корупция имат право да се защитават по съдебен ред<sup>26</sup>.

Началото на XXI в. е съпътствано от редица скандали с публично оповестяване на секретни документи (УикиЛийкс, Сноудън, Люксембурглийкс и др.), което провокира през 2015 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да приеме Резолюция 2060 (2015) „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности“, в която се посочва необходимостта от разширяване на обхвата на защитените лица сигнализиращи за корупция. С оглед на това, Парламентарната асамблея призовава всички държави членки и наблюдатели на Съвета на Европа, включително и ЕС, да приемат закони за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, включително гарантирайки защита и на заетите в сектора на националната сигурност и разузнавателните служби, както и на частни компании, работещи в тази сфера; да предоставят убежище, съобразно националното си законодателство, на лица подали сигнали за нередности, заплашени от неправомерни ответни действия в собствените си държави; да подпишат обвързващ правен инструмент (конвенция) за защита на лицата, сигнализиращи за нередности на основата на Препоръка CM/Rec (2014) и обяснителен меморандум<sup>27</sup>.

Тези скандали стоят в основата и на прекрояването на нормативната рамка на ОИСР по отношение на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. През 2016 г. организацията приема Препоръка във връзка с управлението на риска от корупция, в която посочва, че механизмите за подаване на сигнали, трябва да са приложими за всички държавни служители, които докладват добросъвестно при наличието на основателни подозрения за корупционни действия. Освен това е необходимо, да се гарантира достъп до сигурни механизми за докладване и ясна комуникация относно това как могат да се правят поверителни доклади; да се предоставя обучение; да се рационализират каналите за подаване на сигнали; да се предостави защита от неправомерни ответни действия при сигнализиране за корупция; да се гарантират навременни последващи действия по докладвани инциденти със съмнения за корупция;

---

<sup>26</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, Accessed on 15.12.2023.

<sup>27</sup> Resolution 2060 (2015) Improving the protection of whistle-blowers, Council of Europe, 2015, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>, Accessed on 15.12.2023.

изграждане на доверие и намаляване на усещането за непрозрачност относно подаването на сигнали за корупция и нейното последващо разследване<sup>28</sup>.

Година по-късно, през 2017 г. е приета и Препоръката на ОИСР на Съвета относно интегритета в публичния сектор, в която за целите на настоящата дисертация от значение са два момента.

За разлика от представените по-горе международни документи, Препоръката на ОИСР относно интегритета в публичния сектор акцентира не само върху защитата на лицата сигнализиращи за корупция, но и разкрива необходимостта от промяна в положителна посока на общественото възприятие за подаването на сигнали за нередности.

Принос за развитието на международноправната регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция имат и Анти-корупционните планове за действие разработвани от Анти-корупционната работна група на Г-20. Още в първия приет план от 2010 г. „Г-20 Програма за действие за борба с корупцията, насърчаване на интегритета на пазара и подкрепа за чиста бизнес среда“ е посочено, че за да бъдат защитени подателите на сигнали, които добросъвестно съобщават за съмнения за корупция, от дискриминационни и ответни действия, държавите от Г-20 ще предприемат и прилагат правила за защита на тези лица, като за тази цел, следва да бъде надградена дейността на организации като ОИСР и Световната банка<sup>29</sup>. В „Анти-корупционен план за действие 2013-2014“ се посочва, че се очаква правила за защита да бъдат приети във всички държави от Г-20, с цел да се гарантира, че всички лица, сигнализиращи за корупция, включително и журналистите, могат да осъществяват своите функции без страх от тормоз, заплаха или заплахи от правни действия срещу тях при добросъвестно сигнализиране за корупция<sup>30</sup>. В „Анти-корупционния план за действие 2015-2016“, защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е посочена като важен елемент от ефективната борба с корупцията, което намира израз в приетите Ръководни принципи

---

<sup>28</sup> Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, OECD, 2016, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>, Accessed on 15.12.2023.

<sup>29</sup> G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment, 2010, [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010\\_G20\\_ACWG\\_Action\\_Plan\\_2011-2012.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010_G20_ACWG_Action_Plan_2011-2012.pdf), Accessed on 15.12.2023.

<sup>30</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014, [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012\\_G20\\_ACWG\\_Action\\_Plan\\_2013-2014.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012_G20_ACWG_Action_Plan_2013-2014.pdf), Accessed on 15.12.2023.

относно законодателството по отношение на защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

### ***3. Еволюция на европейското законодателство относно защитата на лицата сигнализиращи за корупция***

От 90-те год. на XX в. ЕС започва активно да разработва различни механизми за противодействие на корупцията<sup>31</sup>, но на практика до началото на XXI в. отсъства общоевропейска политика за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, аргументирано от Европейската комисия (ЕК) с отсъствието на правно основание за приемане на такава на европейско ниво, поради което правната регламентация остава в ръцете на отделните държави-членки. Въпреки, че държавите-членки на ЕС са страни по редица други международноправни актове, които насърчават приемането на изрични законодателни мерки на национално ниво относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, до 2019 г. подобни актове са приети в много малка част от тези държави.

До приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, тази защита е по-скоро изключение, отколкото правило в рамките на държавите-членки на съюза. Голяма част от тях не разполагат със специални закони, които да регулират тази защита и тя често е разпръсната в множество нормативни актове, което силно ограничава нейното приложение. Освен това, дори и да са налице такива закони, те много често предоставят доста ограничена защита и са съпътствани от редица недостатъци. По оценка на Трансперънси Интернешънъл към 2019 г.:

- от 28-те държави-членки в ЕС, в петнадесет от тях не съществува законово задължение компаниите да имат вътрешни канали за подаване на сигнали;
- в осем от държавите-членки, тежестта за доказване на случай на ответни действие с цел отмъщение в резултат на подаване на сигнали за корупция е на лицето, което подава сигнала;
- в петнадесет държави-членки не е налице правно регламентирана защита на лицата, сигнализиращи за корупции в публичния и частния сектори;

---

<sup>31</sup> Политиката на Европейския съюз за борба с корупцията, описана в член 29 от Договора за Европейския съюз се осъществява чрез два основни инструмента: Конвенция за защита на финансовите интереси на европейските общности (1995 г.) и Конвенция за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, изготвени на базата на чл. к.3 (С) от Договора за Европейския съюз (1997 г.).

- само в осем държави са предвидени санкции или наказания, при нарушаване на конфиденциалността на лицата, подаващи сигнали за нередности;
- в три държави отсъстват гаранции за защита на самоличността на лицата, които подават сигнали за корупция;
- едва в единадесет държави е налице възможност да се подават анонимни сигнали за корупция<sup>32</sup>.

Тези заключения дават основния да се обобща, че защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности в ЕС е силно фрагментирана, не само на европейско, но и на национално ниво. До голяма степен тази силна фрагментарност се дължи на отсъствието на обща политическа воля за изработване на нова и/или подобряване на съществуващата правна рамка, която регламентира защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. От друга страна, въпреки, че в някои държави и институции на ЕС е налице правна рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, много често съществуващите разпоредби са неясни, не гарантират анонимност и/или поверителност на сигнализиращото лице, обхвата на лицата, които биват защитени е силно ограничен, най-често до държавните служители, сътрудниците на евродепутати и пр. В допълнение, гарантираната правна защита е ограничена, тъй като не осигурява достатъчна подкрепа за тези, които са готови да подадат сигнал за корупция и респективно по-скоро води до възпиране от предприемането на подобни действия. Проблемът обаче, не е единствено в отсъствието или ограничената защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но в определена степен сериозно въздействие върху готовността на дадени лица да подават сигнали има и факта, че до началото на XXI в. е налице силно подценяване на ролята на подателите на сигнали за демократичното и прозрачно вземане на решения и респективно борбата срещу корупцията, а в публичното пространство образът на лицата, сигнализиращи за корупция е доста негативен<sup>33</sup> - като на моменти, те дори са сравнявани с доносници.

Независимо, че до 2019 г. няма общо европейско законодателство в тази област, Конвенцията на ООН за корупцията е ратифицирана от 27-те държави-членки на ЕС, но

<sup>32</sup> Mapping the EU on legal whistleblower protection..., p. 4.

<sup>33</sup> Hanot, C., Jacobs, Th., Jatutyle, E., Strunk, C., Whistleblower protection in the European Parliament and the EU member states, Transparency International, 2016, p. 4, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Final-WB.pdf>, Accessed on 08.01.2024.

нито една от тях не изпълнява напълно нейните норми относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция.

На европейско ниво, първият документ имащ пряко отношение към защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е учредителният акт на OLAF (Office européen de lutte Anti-Fraude) Европейската служба за борба с измамите<sup>34</sup> от 1999 г., където в чл. 7 се посочва, че всички институции, органи, офиси и агенции следва да препращат към OLAF без забава всяка информация, която е възможно да има отношение към случаи на измами, корупция или всяка друга нелегална дейност<sup>35</sup>. Т.е. за първи път в рамките на ЕС нормативно се регулират каналите за подаване на сигнали за корупция, което макар и да не предоставя все още ефективна и ефикасна защита е необходим елемент от цялостната система на подаването на сигнали в рамките на ЕС. В допълнение, в чл. 2 от Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) се посочва, че е налице задължение за предоставяне на информация – т.е. всяко длъжностно лице или служител (на институцията, органа, службата или агенцията), който узнае за фактически данни, от които може да се направи предположение за евентуално наличие на случаи на измама, корупция или всякаква друга незаконна дейност, незабавно информират своя началник на служба или генерален директор, или ако преценят за целесъобразно, своя генерален секретар или директно службата<sup>36</sup>.

На практика, тези разпоредби са първите по своя род в ЕС, които имат отношение на изграждането на система за подаване на сигнали за корупция чрез посочването на конкретните канали, по които това следва да бъде направено. Независимо от това, разпоредбите не адресират един от съществените антикорупционни механизми – длъжимата защита на задължените да сигнализират лица.

---

<sup>34</sup> Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (1999/352/EC, ECSC, EURATOM), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.

<sup>35</sup> Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, 31.05.1999, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.

<sup>36</sup> Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Q0531>, Достъпно на 08.01.2024 г.

През 2014 г. е приет Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба, с който се установява „обща регулаторна рамка за злоупотребата с вътрешна информация, незаконното разкриване на вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба), както и мерки за предотвратяване на пазарна злоупотреба, за да се гарантира целостта на финансовите пазари в Съюза и да се укрепи защитата на инвеститорите и доверието в тези пазари“<sup>37</sup>.

Същата година е приета и Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС, която задължава държавите-членки да предприемат мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, по отношение на докладването на финансови незаконни действия.

След приемането на Регламента относно пазарната злоупотреба, през 2015 г. Европейската комисия приема Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 относно съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на регламента, която допълва или разяснява в по-големи детайли определени аспекти от регламента, в това число установява приложими външни процедури към сигналите за нарушения и задължава държавите-членки да създадат специални канали за комуникация на тези сигнали (т.е. независими и автономни комуникационни канали, които едновременно да са сигурни и да гарантират поверителност), за получаване и проследяване на сигналите за нарушения. Тази директива има по-ограничен обхват, като защитата на служителите, подаващи сигнали за нередности, се разглежда под формата на „обмен на информация и сътрудничество между участващите компетентни органи“<sup>38</sup>.

Следващата стъпка по отношение на създаването на обща европейска регламентация на защита на лицата сигнализиращи за корупция е приетата Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване от 2016 г.

---

<sup>37</sup> Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0596>, Достъпно на 08.01.2024 г.

<sup>38</sup> Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 на Комисията от 17 декември 2015 година относно Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на посочения регламент, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L2392>, Достъпно на 08.01.2024 г.

Въпреки нормативно закрепената ограничена защита на лицата, сигнализиращи за корупция в някои сектори в ЕС, Европейската комисия продължава да отстоява позицията, че в съюза няма правно основание за приемането на директива за защита на тези лица. В отговор на това, през 2016 г. над 90 синдикални и неправителствени организации подкрепят създадената от Eurocadres онлайн платформа WhistleblowerProtection.EU, използвана активно за поставяне в дневния ред на съюза необходимостта от приемането на законодателство за защита на подателите на сигнали. В следствие на активно лобиране и в отговор на популяризирането на скандалните случаи с Люксликс и Документите от Панама, през 2018 г. Европейската комисия излиза с конкретно предложение за предприемане на стъпки в защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

През април 2018 г. от Съобщение COM(2018)214 на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“ става пределно ясно, че е необходима промяна в силно фрагментирания подход на правна регулация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. Това следва да стане чрез възприемането на цялостен подход, който е абсолютно необходим за признаване на съществения принос на лицата, сигнализиращи за нередности, за предотвратяването и преодоляването на неправомерни деяния, накърняващи обществения интерес, и за гарантирането на това, че тези лица са надлежно защитени в целия ЕС<sup>39</sup>. За тази цел, Европейската комисия предлага да бъде приета Директива за лицата, подаващи сигнали за нередности, която има за цел да установи единен подход, чрез създаване на минимални стандарти за защита на лицата, докладващи за нарушения на правото на ЕС, което да гарантира последователни правни гаранции за всички лица, подаващи сигнали за нередности, във всички държави-членки на ЕС.

Усилията на Европейския парламент и на Европейската комисия в тази насока се увенчават с успех на 7 октомври 2019 г., когато е приета Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС. За разлика от останалите международноправни актове с препоръчителен характер, които макар и да предоставят важни насоки за промяна на националните законодателства по отношение защитата на лицата, сигнализиращи за корупция и посочените по-горе

---

<sup>39</sup> Съобщение COM(2018)214 на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214>, Достъпно на 09.01.2024 г.

европейски директиви и регулации, които до този момент по-скоро фрагментирано регулират тази защита в различни сектори, Директива (ЕС) 2019/1937 е първата, която не само възприема цялостния подход, но заедно с това има задължителен характер за всички държави-членки, които са задължени да транспонират нейните разпоредби в националното си законодателство до 17 декември 2021 г. Тя запълва критична законова празнота в рамките на ЕС, като нейното приемане е следствие от няколко декади на последователна трансформация в съюза на подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности<sup>40</sup>.

Директива (ЕС) 2019/1937 предвижда редица специфични мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, като предлага защита срещу различни форми на дискриминация и отмъщение на работното място чрез предоставяне на правни съвети и коригиращи мерки. Тя гарантира защита срещу съдебни действия, предприети срещу тях извън трудовото правоотношение (например клевета, нарушаване на авторски права или нарушаване на тайната). Освен това, приетата директива се основава на Хартата на основните права на Европейския съюз, за да гарантира правото на лицата, обвинени от подателя на сигнал за нередност, на справедлив съдебен процес и предвижда защита на тяхната самоличност.

#### ***4. Правна регламентация на защитата на лицата сигнализиращи за корупция в България***

До 2023 г. в България правната регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е нехомогенно и аморфно организирана, характеризираща се с разпръснатост на разпоредбите в множество нормативни актове, с различна сила, много от които имат специфично отраслово действие<sup>41</sup>. С оглед на това, макар и да е налице предоставена възможност на гражданите да подават сигнали за нередности, в това число и за корупция, липсата на хомогенно организирана система за подаване на сигнали, респективно се отразява негативно и върху изграждането на ефективни системи за защита на лицата, подаващи сигнали.

Един от първите нормативни актове в България, които регламентират възможността на гражданите да подават сигнали за нередности е приетият през 1980 г.

---

<sup>40</sup> Abazi, V., Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections // Czech, P., Heschl, L., Lukas, K., Nowak, M., Oberleitner, G. (eds), *European Yearbook on Human Rights*, Cambridge: Intersentia, 2019, pp. 92-94.

<sup>41</sup> Гяурова-Вегертседер, Б., Годоров, Цв., Подаването на сигнали за нередности и корупция в България. Правна рамка, Български институт за правни инициативи, С., 2021, с. 3, [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI\\_LEGAL\\_ANALYSIS\\_DIRECTIVE1937.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI_LEGAL_ANALYSIS_DIRECTIVE1937.pdf), Достъпно на 04.01.2024 г.

Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (отм. 2006 г.). На първо място, в закона, макар и изрично да не е посочено, са предвидени три канала за подаване на сигнали. Второ, законът много общо в чл. 4 посочва, че никой не може да бъде преследван заради предложение, сигнал, жалба или молба, подадени съобразно целта на този закон<sup>42</sup>. Трето, наред с така предоставената доста обща и неясна защита от „преследване“ на подалия сигнал, обаче, българският законодател изрично разписва, че сигнализиращото лице носи отговорност при злоупотреба с правото на сигнали и жалби, когато сигналът е с клеветническо съдържание и не на последно място ограничава гражданите по отношение на подаването на сигнали като посочва, че правото им да сигнализируют не може да бъде упражнено във вреда на обществените интереси и на други лица<sup>43</sup>.

След демократичните промени в страната, първоначално правната рамка, която гарантира защита на лицата сигнализиращи за корупция не се променя съществено, въпреки че чл. 45 от Конституцията на Република България се посочва, че „гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи“<sup>44</sup>, което в международноправен план кореспондира с правото на подаване на сигнали, разглеждано като елемент от правото на свобода на изразяване и информация, залегнало в чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>45</sup>. Отсъства обаче изрична регламентацията относно специфичната защита, която тези граждани следва да получат. Политическите и икономически промени в страната налагат да бъдат приети механизми за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, тъй като сигналите имат критично съдържание, те предоставят информация за злоупотреби с власт или корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия и бездействия на административни органи или отделни длъжностни лица от състава им<sup>46</sup>.

В тази връзка, първата стъпка в тази насока са приетите промени в Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., с които се отменя посочения по-горе

---

<sup>42</sup> Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>, Достъпно на 04.01.2024 г.

<sup>43</sup> Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>, Достъпно на 04.01.2024 г..

<sup>44</sup> Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., <https://www.parliament.bg/bg/const>, Достъпна на 04.01.2024 г.

<sup>45</sup> Харта на основните права на Европейския съюз, 2012/С 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Достъпно на 04.01.2024 г.

<sup>46</sup> Лазаров, К., Годоров, И., Административен процес с измененията в АПК от 2019 г. и 2020 г., Изд. „Сиела“, С., 2020, с. 333-334.

Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите. Българският законодател осъзнава, че важна предпоставка за свободното упражняване на правата на гражданите по глава осма на АПК е въведената забрана за преследване заради подадено предложение или сигнал (чл. 108, ал. 2 АПК). Както и при предходния закон, и тук не се уточнява за какъв вид „преследване“ става дума, но според редица юристи, това не е случайно, тъй като в различни житейски ситуации, подаващите сигнали могат да бъдат подложени на различни форми на преследване, в това число например фактически тормоз, неоснователно неблагоприятно третиране по месторабота и пр.

От друга страна, в духа на чл. 4, ал. 3 АПК, никой не може да упражнява правата си във вреда на обществените интереси и на други лица и в частност не може да се злоупотребява с правото си да подава сигнали. Гаранция в тази насока е правилото за недопустимост на сигналите по веднъж разрешени въпроси, освен ако не се основават на нови факти и обстоятелства или не са във връзка с изпълнението. В зависимост от твърдяното в сигнала, при наличие на умисъл, е мислимо да бъде потърсена и наказателна отговорност за клевета<sup>47</sup>.

Кодексът допуска максимална свобода във формата на предложенията и сигналите и в начина на подаването им. Те могат да са писмени или устни, да се подават лично или чрез представител, по телефон, телеграф, телекс, факт или електронен път. При всички случаи, те подлежат на регистрация, за да се удостовери датата на подаване и да се улесни проследяването на по—нататъшното им движение<sup>48</sup>.

АПК изрично посочва, че не се разглеждат анонимни сигнали, и въвежда специален, къс давностен срок (две години), в рамките на който може да се сигнализира за нарушенията по реда на АПК, чрез изискването да не се образува производство по сигнали за нередности, извършени преди повече от две години. Всичко казано по-горе е предпоставка за неефективност, поради практическа неизползваемост на института на сигнализиране, уреден в АПК. С особена сила това важи при подаването на сигнали за сериозни нарушения. Невъзможността подателят на сигнала да остане анонимен, се допълва негативно с традиционното недоверие в безпристрастността на институциите у нас. Късата двугодишна давност за сигнализиране за нарушения, в някои случаи също може да се окаже проблемна – социално-политическата конюнктура е тремава и се

---

<sup>47</sup> Лазаров, К., Тодоров, И., Цит. съч., с. 334.

<sup>48</sup> Пак там, с. 335.

променя бавно, за това е нужно повече време, за да се даде увереност в институциите на сигнализиращото лице.

За разлика от частичната защита на лицата, които сигнализират за корупция, нормативно закрепена в АПК, в НПК е възприет по-различен подход относно сигналите. В чл. 205 от НПК се посочва, че когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са обществено задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган<sup>49</sup>. В наказателния процес, сигналите за корупция са законен повод за започване на разследване, но само ако съдържат данни за лицето, което го е подало. Въпреки, че нормативно сигналът не може да бъде анонимен, в хипотезата на чл. 208, т. 2 НПК, допълнително се посочва, че информацията за извършено престъпление, разпространена чрез средствата за масово осведомяване също за законен повод за започване на разследване, респективно сигналът може да бъде анонимен, с оглед на възможността конкретната публикация да не е подписана.

НПК въздига като предмет за докладване само деяния за извършено престъпление от общ характер, докато европейската политика е насочена към защита и закрила на лицата, подаващи сигнали за нарушения, измами и корупция, което е поддържано от правна гледна точка. Изхождайки от факта, че в Наказателния кодекс, корупцията сама по себе си не е обявена за престъпление, а са криминализирани различни корупционни престъпления и техните деяния, според М. Йосифова е недопустимо материалното право да изисква от българските граждани, да се ориентират юридически, кога едно нарушение и корупционно поведение са престъпление, за да пристъпят към действие за уведомяване<sup>50</sup>.

Въведеното задължение за подаване на сигнали за извършено престъпление в НПК обаче не е съпътствано от конкретни мерки за защита на лицето подало сигнала, с изключение ако то има качеството на свидетел. С други думи, в наказателния процес е налице правно регламентирана обща защита на свидетели, посредством които държавата осигурява процесуална и специална защита, гарантираща безопасността на свидетеля, на определен кръг негови роднини и близки лица, както и тази на много от участниците

---

<sup>49</sup> Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 Октомври 2005 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135512224>, Достъпно на 08.01.2024 г.

<sup>50</sup> Йосифова, И., Цит. съч., с. 320-321.

в наказателното производство<sup>51</sup>, нормативно закрепена в НПК и Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

През 2004 г. в Народното събрание е внесен и приет на първо четене Законопроект за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, който предвижда въвеждането на специална Програма за защита на свидетеля, включваща комплекс от мерки за гарантиране на безопасността на лица, чиито показания, обяснения или информация осигуряват доказателства от съществено значение за наказателното производство<sup>52</sup>.

От 2015 г. специален режим по отношение на подаването на сигнали и проверки в България е въведен за магистратите, като правомощия в тази насока са предоставени на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), който може да осъществяването на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи. С оглед на възможността тези проверки да бъдат осъществявани въз основа на подадени сигнали, в приетите Вътрешни правила за опазване на самоличността на лицата, подали сигнал за извършване на проверка за конфликт на интереси и/или почтеност изрично се посочва, че лице, подало сигнал, не може да търпи неблагоприятни последици само на това основание.

През 2008 г. в приетия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (отм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.) нормативно е закрепена защита на лицето, което сигнализира за конфликт на интереси, като общо се посочва, че то не може да бъде преследвано за това си действие. В тази връзка, законодателят въвежда задължение за лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, 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<sup>53</sup>. Следователно, индиректно с тази разпоредба се предоставя право на конфиденциалност относно самоличността на лицето, подала сигнала. В допълнение, в чл. 32, ал. 3, българският законодател акцентира върху необходимостта от предприемането на мерки за опазване

---

<sup>51</sup> Недялкова, Е., Защитата на свидетеля в наказателното производство на Република България, Автореферат, НБУ, С., 2014, с. 4, <file:///C:/Users/hp/Downloads/en-avtoreferat.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.

<sup>52</sup> Добрев, Кр., Бояджиев, Г., Ценков, Е., Стракова, Л., Корупцията в 100 отговора, Център за изследване на демокрацията, С., 2004, с. 31.

<sup>53</sup> Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Обн. ДВ. бр. 94 от 31 Октомври 2008 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135603507>, Достъпно на 10.01.2024 г.

достойнството на подалия сигнала и мерки, които да предотвратяват действия, чрез които му се оказва психически или физически тормоз.

Въпреки, че този закон въвежда защита на подаващия сигнал за конфликт на интереси, то той има някои ограничения. Първо, макар и нормативно да е закрепено право на обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди по съдебен ред, ако лицето бъде уволнено, защита от уволнение по този закон в следствие на подадения от лицето сигнал за конфликт на интереси, не е предвиден. Второ, разпоредбите не се прилагат в частния сектор, респективно защитата се разпростира единствено върху служителите в публичния сектор.

Въпреки, че в Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси и в следствие в Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, изрично не е предвидена защита срещу уволнение, в следствие на ответно действие с цел отмъщение във връзка с подаден сигнал за корупция, до известна степен тази празнота е запълнена от разпоредбите на чл. 187, ал. 2 от Кодекса на труда (КТ), където 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<sup>54</sup>. От друга страна, с цел да се предотврати недобросъвестност от страна на служители и работници, в КТ изрично се посочва, че защита не се предоставя на лице, който умишлено съобщи невярна информация.

През 2018 г. Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ) е отменен с влизането в сила на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), в който защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в определена степен препотвърждава разпоредбите от предходния закон. Българският законодател посочва, че анонимни сигнали по този закон не се разглеждат, но едновременно с това съгласно чл. 47, ал. 2 се допуска за сигнали да се приемат и публикации в средствата за масово осведомяване, част от които може да не са подписани и респективно са анонимни по своя характер. В тази връзка,

---

<sup>54</sup> Стоименов, Д., Каменщик, Е., Славов, К., Защита на разобличителите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, С., 2019, с. 6, [https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019\\_Whistleblowing\\_PolicyPaper\\_BG\\_compressed.pdf](https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019_Whistleblowing_PolicyPaper_BG_compressed.pdf), Достъпно на 09.01.2024 г.

още през 2017 г. в процеса на публичното обсъждане на ЗПКОНПИ, фондация „Български институт за правни инициативи“ публикува становище, в което се посочва, че „В България няма установена култура за защита на т.нар. разобличители (whistleblowers). Това много трудно ще стимулира добросъвестни лица да изложат себе си и/или семейството си на риск, оповестявайки такива данни. Законодателят би следвало да остави отворена възможността за избор на начин на подаване на сигнала и да се фокусира върху състоятелността на изложените твърдения. Налице е и друго противоречие, което може да се тълкува като опит за въвеждане на двоен стандарт: предвидено е за сигнал да се приема и публикация в средствата за масово осведомяване, без да се изисква същата да има автор и да е публикувана от медия с известен собственик и следваща журналистическата етика и стандарти<sup>55</sup>“. На практика, това ограничение противоречи на прокламираната визия на Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., която предвижда в Приоритет № 5 „уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал<sup>56</sup>“.

Трето, за разлика от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, при които е налице ограничаване на защитата в публичния сектор, с разпоредбите на ЗПКОНПИ допълнително се стеснява обхвата на сигналите, като такива се разглеждат единствено, ако съдържат информация за лица, които заемат висша публична длъжност изчерпателно изброени в чл. 6.

За периода 2018 г. – 2022 г. резултатите от дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) за пореден път поставят в дневния ред на политиците и обществеността, ефективността на нейната дейност. С идването на власт на „Продължаваме промяната“ и на нейните коалиционни партньори е постигнато съгласие за осъществяването на промени в организационната структура на КПКОНПИ, чрез разделяне на комисията на две – една за борба с корупцията и друга за отнемане на имуществото, което се осъществява едва през 2023 г. С приетите промени от 2023 г., защитата на лицата,

---

<sup>55</sup> Становище на БИПИ по Проект на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, 30.08.2017 г., [http://www.bili-bg.org/12/737/news\\_item.html](http://www.bili-bg.org/12/737/news_item.html), Достъпно на 10.01.2024 г.

<sup>56</sup> Йосифова, М., Цит. съч., с. 319; Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., <file:///C:/Users/hp/Downloads/15rh230pr-1.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.

сигнализиращи за корупция се включва в Закона за противодействие на корупцията (обн. ДВ бр. 84 от 6 октомври 2023 г.), препращайки вече към нормите на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения<sup>57</sup>.

Секторна защита на лица, сигнализиращи за нарушения е закрепена и промени в Закона за мерките срещу изпиране на пари (ЗМИП) от 2019 г., където в чл. 115, ал. 9 е закрепено задължените по смисъла на ЗМИП лица да осигурят подходящи мерки за защита на своите служители и други определени лица, които подават вътрешни сигнали за потенциални или действително извършени нарушения, което да се извърши по определен и независим начин, чрез гаранции за защита на личните данни на лицата, подали сигнала. Изрично се посочва в чл. 115, ал. 10 ЗМИП, че подаването на сигнал от служител или представител на задължено лице, или от лице в сходно положение не е основание за прекратяване на трудовото или служебното му правоотношение или прилагането на други дисциплинарни мерки или санкции спрямо него<sup>58</sup>.

### ***5. Заключение***

Многообразието и огромния брой международноправни документи разкрива, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности е важен инструмент в борбата срещу корупцията. От друга страна, обаче, с оглед на многообразието от правни системи, политически системи и национални културни специфики, прилагането на унифицирана форма на защита е изключително сложна задача, с оглед на което всички те разписват препоръки за изграждане на механизми за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и дават препоръки относно принципите върху които подобна система следва да бъде изградена, но не създават задължения за държавите да приемат такива.

В част от представените международноправни актове, обхватът на субектите подлежащи на защита е ограничен до „служители“, „държавни служители“ и техните приближени, в други защита се предоставя на „всички лица“. В зависимост от естеството на документа, субектите имат право да съобщават за случаи, които варират от подкупване на чужди държавни служители до различни други корупционни действия, или се използва общо термина нередности. В част от документите има общо посочване на необходимостта от предоставяне на защита, в други има ясно разписани конкретни видове защита, от които да се ползват т.нар. „whistleblowers“.

---

<sup>57</sup> Закон за противодействие на корупцията, Обн. ДВ. бр. 84 от 6 Октомври 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137236963>, Достъпно на 09.01.2024 г.

<sup>58</sup> Закон за мерките срещу изпирането на пари, Обн. ДВ. бр. 27 от 27 Март 2018 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137182924>, Достъпно на 09.01.2024 г.

Силно многообразие на нормативни и поднормативни документи се наблюдава и в Република България, като те разкриват, че регламентацията на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в България е силно фрагментарна и разпръсната в множество актове, като могат да бъдат направени следните обобщения:

- по принципи анонимни сигнали не са разглеждат, макар и в НПК и ЗПКОНПИ е допустимо наличието на анонимност, при сигнали постъпващи от средствата за масова информация, когато последните не са подписани;
- акцентира се върху значението за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, но се приоритизира най-вече защитата на самоличността на това лице, в малко разпоредби се посочва защита от действия, водещи до психически или физически тормоз, и на практика може да се каже, че отсъства ефективна защита от ответни действие, в това число и защита от уволнение;
- до голяма степен, гарантираната защита на лицата, сигнализиращи за корупция е силно ограничена с оглед на обхвата на лицата, срещу които може да се подават сигнали (напр. заемачи само висша публична служба, магистрати и пр.), с оглед на обхвата на лицата, подлежащи на защита (напр. свидетели по НПК) и пр.
- Отсъства централизиран орган, към когото да се подават сигнали за корупция, като отделни сигнали могат да се подават към инспекторатите в министерствата, към омбудсмана, към КПКОНПИ и др.

В следствие на това, може да се заключи, че до 2023 г. българските граждани до голяма степен не получават нужната им защита от рискове като отмяне и уволнение в следствие на подадени от тях сигнали за корупция. Тази констатация е изключително негативна, особено с оглед на факта, че България е страна по редица международни актове, които регламентират необходимостта от разработване на специално законодателство на национално ниво за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. През различни години българската държава обещава, че подобно законодателство ще бъде прието, но най-вече поради липсата на политическа воля, до приемането на подобен закон се стига изключително бавно и трудно. Дори и след като България е задължена да транспонира във вътрешното си законодателство разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности до 17 декември 2021 г., тя не успява да направи това в изискуемия в директивата срок.

Чрез транспониране на нормите на тази директива, в българското законодателство следва да се създаден всеобхватна защита на лицата, сигнализиращи за

корупция, като чрез нея се очаква да бъде подобрена прозрачността, отчетността на управлението и не на последно място ефективността по отношение на борбата срещу корупцията, но стъпките в страната по нейното приемане са изключително бавни.

Първата стъпка в тази насока се прави едва през октомври 2022 г., когато в Народното събрание са внесени два проекта на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Първият е внесен от Министерския съвет (МС), а вторият е от Надежда Йорданова (“Демократична България”) и група народни представители. И двата законопроекта въвеждат изискванията на европейска директива относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, като и двата законопроекта предвиждат изграждането на канал за вътрешно подаване на сигнали и създаването на централен орган за външно подаване на сигнали, като за външен орган за подаване на сигнали е посочена Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Една от основните разлики между двата законопроекта е по отношение на анонимизирането на личните данни с криптографски методи и средства на подаващите сигнали, като подобна възможност е гарантирана в проекта на “Демократична България”. Въпреки, че през ноември 2022 г. и двата проекта са подкрепени в парламентарната Комисия по правни въпроси, на 14 декември 2022 г. ГЕРБ, ДПС, БСП и „Възраждане“ в крайна сметка гласуват „против“ и така на първо четене нито един от двата законопроекта не получава подкрепа.

На 12 януари 2023 г. ГЕРБ внася свой проект на закона, който до голяма степен е почти идентичен с отхвърления месец по-рано проект на Министерския съвет. Основната разлика спрямо предишните предложения е органът, определен да получава и обработва външни доклади, като съгласно новия проект това е Комисията за защита на личните данни<sup>59</sup>. Този законопроект получи подкрепа от народните представители на 27 януари 2023 г. Той е обнародван в Държавен вестник, брой № 11 от 2 февруари 2023 г. и влиза в сила на 4 май 2023 г. за всички задължени лица, с изключение на

---

<sup>59</sup> Мониторинг и анализ на медийното отразяване на приемането на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с който се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, известна като Whistleblower Directive – кратък анализ на медийното отразяване и начина на информиране на българските граждани по проблема, 11.07.2023 г., <https://www.mediacenterbg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B8-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B0-2/>, Достъпно на 10.01.2024 г.

разпоредбите, установяващи задължения за работодателите в частния сектор, които имат между 50 и 249 работници или служители, които ще се прилагат от 17 декември 2023 г.

Следва да се посочи, че към в приетия в България закон, освен в посочените като задължителни от европейската директива области на: обществените поръчки, финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма; безопасността и съответствието на продуктите; безопасността на транспорта; опазването на околната среда; радиационната защита и ядрената безопасност; безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях; общественото здраве; защитата на потребителите; защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни; сигурността на мрежите и информационните системи, както и за нарушения, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз, българският законодател разширява неговия обхват, като включва допълнително следните области: нарушения на българското законодателство в областта на правилата за заплащане на дължими публични държавни и общински вземания, на трудовото законодателство, на законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба<sup>60</sup>.

Анализът на развитието на законодателството за защита на лицата, сигнализиращи за корупция в България, разкрива, че нашата държава не е изключение от общото правило, а именно макар и да се осъзнава неговото значение, поради редица институционални, политически, социални и културни причини, въвеждането на ефективни механизми за защита на тези лица търпи значително забавяне. Независимо от това, с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения през 2023 г., България въведе задължителните минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но все още са налице и редица проблеми при ефективното прилагане на приетото законодателство.

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Антонов, Св., Държавна политика за противодействие на организираната престъпност // *Противодействие на радикализацията и тероризма*. АМВР, С., 2017, с. 102.
2. Гяурова-Вегертседер, Б., Тодоров, Цв., Подаването на сигнали за нередности и корупция в България. Правна рамка, Български институт за правни инициативи,

---

<sup>60</sup> Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, Обн. ДВ. бр. 11 от 2 Февруари 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137231156>, Достъпно на 10.01.2024 г.

- С., 2021, с. 3, [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI\\_LEGAL\\_ANALYSIS\\_DIRECTIVE1937.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI_LEGAL_ANALYSIS_DIRECTIVE1937.pdf),
3. Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L2392>.
  4. Добрев, Кр., Бояджиев, Г., Ценков, Е., Стракова, Л., Корупцията в 100 отговора, Център за изследване на демокрацията, С., 2004, с. 31.
  5. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, Обн. ДВ. бр. 11 от 2 Февруари 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137231156>.
  6. Закон за мерките срещу изпирането на пари, Обн. ДВ. бр. 27 от 27 Март 2018 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137182924>.
  7. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>.
  8. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>.
  9. Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Обн. ДВ. бр. 94 от 31 Октомври 2008 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135603507>.
  10. Закон за противодействие на корупцията, Обн. ДВ. бр. 84 от 6 Октомври 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137236963>.
  11. Йосифова, М., Европейска политика за защита подателите на сигнали за нередности, измами и корупция в българската действителност // *Научни трудове на УНСС*, том 2, 2019, с. 303, [http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP\\_vol2\\_2019\\_No16\\_M%20Yosifova.pdf](http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP_vol2_2019_No16_M%20Yosifova.pdf).
  12. Ковачева Д., Противодействие на корупцията. Международноправни аспекти, БАН, Институт за държавата и правото, С., 2016, с. 261.
  13. Конвенция на Организацията на Обединените нации срещу корупцията, Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г., [file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIIQ na Organizaciqta na obedinenite naci i sresu korupciqta-3.pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIIQ%20na%20Organizaciqta%20na%20obedinenite%20naci%20i%20sresu%20korupciqta-3.pdf).
  14. Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., <https://www.parliament.bg/bg/const>.
  15. Лазаров, К., Тодоров, И., Административен процес с измененията в АПК от 2019 г. и 2020 г., Изд. „Сиела“, С., 2020, с. 333-334.
  16. Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Q0531>.
  17. Мониторинг и анализ на медийното отразяване на приемането на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с който се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, известна като Whistleblower Directive – кратък анализ на медийното отразяване и начина на информиране на българските граждани по проблема, 11.07.2023 г., <https://www.mediacenterbg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B8->

[%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B0-2/](#), Достъпно на 10.01.2024 г.

18. Наказателна конвенция относно корупцията, ратифицирана с резерви със закон, приет от 38-о Народно събрание на 12.04.2001 г., ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 73 от 26.07.2002 г., в сила за Република България от 1.07.2002 г. [https://www.mzh.government.bg/media/filer\\_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-korupsiya.pdf](https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-korupsiya.pdf), Достъпна на 13.12.2023 г.
19. Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 Октомври 2005 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135512224>, Достъпно на 08.01.2024 г.
20. Недялкова, Е., Защитата на свидетеля в наказателното производство на Република България, Автореферат, НБУ, С., 2014, с. 4, <file:///C:/Users/hp/Downloads/en-avtoreferat.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.
21. Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0596>, Достъпно на 08.01.2024 г.
22. Румянцева, Е., Механизми противодействия корупции, Директ-Медия, Москва, 2016, с. 16.
23. Станков, Б., Криминология: видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, 2003, с. 352-354.
24. Становище на БИПИ по Проект на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, 30.08.2017 г., [http://www.bili-bg.org/12/737/news\\_item.html](http://www.bili-bg.org/12/737/news_item.html), Достъпно на 10.01.2024 г.
25. Стоименов, Д., Каменщик, Е., Славов, К., Защита на разобличителите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, С., 2019, с. 6, [https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019\\_Whistleblowing\\_PolicyPaper\\_BG\\_compressed.pdf](https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019_Whistleblowing_PolicyPaper_BG_compressed.pdf), Достъпно на 09.01.2024 г.
26. Съобщение СОМ(2018)214 на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214>, Достъпно на 09.01.2024 г.
27. Тихомирова, Л., Тихомиров, М., Юридическая энциклопедия. Юринформцентр, Москва, 2005, с. 443.
28. Харта на основните права на Европейския съюз, 2012/С 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Достъпно на 04.01.2024 г.
29. Шопова, П., Корупция и антикорупция в България // *Противодействие на корупцията в България*. АИ „Русенски университет“, Русе, 2019, с. 3.
30. Яковчук, Св., Корупция: дефиниция понятия и форми проявления // *Проблеми науки*, № 7 (8), 2016, с. 40, <file:///C:/Users/hp/Downloads/korupsiya-definitsiya-ponyatiya-i-formy-proyavleniya.pdf>, Достъпно на 06.12.2023 г.
31. Abazi, V., Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections // *Czech, P., Heschl, L., Lukas, K., Nowak, M., Oberleitner, G. (eds), European Yearbook on Human Rights*, Cambridge: Intersentia, 2019, pp. 92-94.
32. Civil Law Convention on Corruption, 04.11.1999, <https://rm.coe.int/168007f3f6>, Accessed on 16.04.2023.

33. Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 17.12.1979, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>, Accessed on 06.12.2023.
34. Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (1999/352/EC, ECSC, EURATOM), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.
35. G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment, 2010, [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010\\_G20\\_ACWG\\_Action\\_Plan\\_2011-2012.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010_G20_ACWG_Action_Plan_2011-2012.pdf), Accessed on 15.12.2023.
36. G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014, [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012\\_G20\\_ACWG\\_Action\\_Plan\\_2013-2014.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012_G20_ACWG_Action_Plan_2013-2014.pdf), Accessed on 15.12.2023.
37. Hanot, C., Jacobs, Th., Jatutyle, E., Strunk, C., Whistleblower protection in the European Parliament and the EU member states, Transparency International, 2016, p. 4, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Final-WB.pdf>, Accessed on 08.01.2024.
38. Kafferanis, D., The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done? // *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 19 (3), 2021, pp. 732-733, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>, Accessed on 13.12.2023.
39. Mills, A., Ethics goes global: the OECD Council Recommendation on Improving ethical conduct in the Public sector // *Australian Journal of public administration*, Vol. 58 (2), 1999, pp. 61-69.
40. Popescu, A.-I., A critical analysis of whistleblower protection in the European Union // *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Vol. 7, 2015, p. 137, [https://www.jopaf.com/uploads/issue7/A\\_CRITICAL\\_ANALYSIS\\_OF\\_WHISTLEBLOWER\\_PROTECTION\\_IN\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION.pdf](https://www.jopaf.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf), Accessed on 13.12.2023.
41. Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, Accessed on 15.12.2023.
42. Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, OECD, 2016, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>, Accessed on 15.12.2023.
43. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, 31.05.1999, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.
44. Resolution 2060 (2015) Improving the protection of whistle-blowers, Council of Europe, 2015, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>, Accessed on 15.12.2023.
45. Tanzi, V., Corruption around the world: Causes, consequences, and cures // *IMF Working Paper*, Vol. 63, 1998, p. 8, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>, Accessed on 06.12.2023.

46. United Nations. UNODSC's Action against corruption and economic crime, 12.07.2022, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>, Accessed on 06.12.2023.