



# ЗАЩИТА НА СИГНАЛИЗИРАЩИТЕ ЗА НЕРЕДНОСТИ – ПЪРВА СЪПКА ОТ ДЪЛЪГ И НЕСИГУРЕН ПЪТ

ЛИНКА ТОНЕВА

13 юли 2018 г.

ЛуксЛийкс, Панама Пейпърс, Парадайс Пейпърс – през последните години публичните разкрития за укриване на данъци, финансови измами и преференциално третиране на компании от страна на институции и правителства са в изобилие. Наскоро към тях се добавиха и новини за други грандиозни схеми относно незаконни дейности във вреда на публичния интерес – Дизелгейт, Кеймбридж Аналитика. Същевременно липсата на ясна регламентация относно това какво представлява разкриването на информация за нередности и злоупотреби в името на обществения интерес и с каква защита могат да се ползват лицата, които сигнализират за тях, водят до парадокси като например съдебната присъда срещу Антоан Делтур, бивш служител на международния консултантски гигант PricewaterhouseCoopers, сигнализирал на медиите за стотици тайни

данъчни споразумения между Великото херцогство Люксембург и международни корпорации, някои от които са си гарантирали неприлично ниската данъчна ставка от 1% (по темата писахме през 2017 г. – виж [ТУК](#)).

През пролетта на миналата година след нараснал обществен натиск за предприемане на действия на общоевропейско ниво, Европейската комисия започна обществени консултации за обхвата на подобно потенциално законодателство. Година по-късно, проектът на Европейската комисия вече е налице и бе представен официално преди няколко седмици. Това е все още малка първа крачка, но понякога именно тези начални стъпки са най-съществените, особено имайки предвид, че усилието тя да бъде направена бе изтощително дълго – гражданските организации в ЕС лобират за подобно законодателство почти десетилетие, а през последните години над 80 000 европейски



граждани подписаха петиция в подкрепа на подобна инициатива. Данни на Европейската комисия показват, че гражданите, които оповестяват незаконни дейности, много често „заплащат“ за постъпката си със загуба на работното си място, репутацията си или дори здравето си. Проучване на Global Business Ethics от 2016 г. сочи, че 36 % от служителите, които са съобщили за нередности, са станали жертва на ответни действия с цел отмъщение.

Какво всъщност предвижда предложението на Комисията и достатъчно ли е?

ЕК предлага да се осигури защита на територията на целия Съюз за сигнализиращите за нарушения на законодателството на ЕС в множество ключови области: обществените поръчки, финансовите услуги, предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма; безопасността на продуктите; сигурността на транспорта; опазването на околната среда; общественото здраве; защитата на потребителите; неприкосновеността на личния живот, защитата на данните и сигурността на мрежите и информационните системи, и др. Законодателството ще предвижда защита и по отношение на нарушения на правилата за конкуренция на ЕС, нарушения и злоупотреби при правилата за облагане с корпоративен данък и вреди, нанасяни на финансовите интереси на ЕС.

Списъкът не е изчерпателен, но пък ЕК насърчава страните-членки да надхвърлят предвидените от европейската правна рамка минимални стандарти и да създадат всеобхватни рамки за защита на сигнализиращите за нередности, въз основа на същите принципи.

Един от ключовите въпроси, по отношение на подобно законодателство, е именно този за обхвата на задължението за създаване на вътрешни процедури и дали то да се отнася до всички или до определена група институции и предприятия. Той е решен по следния начин: всички предприятия с над 50 служители и с годишен оборот над 10 милиона евро ще трябва да въведат вътрешна процедура за разглеждане на сигнали за нередности. По отношение на публичните институции изискването ще обхваща всички национални и регионални администрации и общини с над 10 000 жители. Търсеният тук принцип е пропорционалност – ограничаване на излишната административна тежест и защита на значим обществен интерес.

Целта на ЕК е да създаде единна система за сигнализиране и, съответно, - защита на сигнализиращите, която да има няколко нива, за да се предотврати вътрешно институционалното прикриване на сигнали, тъй като то е основна причина регулацията в тази сфера да е толкова трудна. Предвидено е сигнализиращите да разполагат с вътрешни канали за сигнализиране на нередности. Ако вътрешните канали не функционират или са компрометирани, то следващите стъпки са сигнализиране на компетентните органи и на последния етап – на обществеността и медиите (макар някои организации на медиите, например - Европейската федерация на журналистите, да настояват за сигнализирането на медиите да е допустимо по дефиниция, а не едва като последен етап<sup>1</sup>).

Прави впечатление, че изборът на вид нормативен акт на Европейската комисия е директива, а не регламент, който би се прилагал изцяло и

---

<sup>1</sup> Коментар на European Federation of Journalists, <https://www.ebu.ch/news/2018/04/whistleblower->

[directive-european-commission-takes-important-step-but-improvement-on-public-reporting-yet-to-be-made](https://www.ebu.ch/news/2018/04/whistleblower-directive-european-commission-takes-important-step-but-improvement-on-public-reporting-yet-to-be-made)

директно на територията на целия Европейски съюз. В случая Комисията предлага по-скоро нормативно определяне на целите, които следва да се постигнат от страните-членки в определен срок. Този избор е обясним, ако се отчетат две важни обстоятелства: Първо, нееднозначността на тази толкова чувствителна материята. Второ, факт е, че понастоящем в 10 страни от ЕС има законодателство, с което се гарантира, че лицата, сигнализиращи за нередности, са адекватно защитени, - в останалите членки на Съюза предоставяната защита е частична и се прилага само за конкретни сектори или категории работници и служители.

Оценката на гражданските и експертни организации, ангажирани с темата за антикорупцията, за предложеното от ЕК законодателство е висока. Много от тях виждат в него реална възможност за преодоляване на драстичните разлики в националните законодателства между страните-членки – от отлични примери в страни като Ирландия, до практически липсваща правна рамка за защита в страни като Кипър<sup>2</sup>.

Какво предстои оттук насетне?

Работата обаче далеч не е свършена с представянето на дълго чаканото предложение на Европейската комисия. В някакъв смисъл битката тепърва започва, защото досието трябва да премине през одобрение в Съвета на ЕС, а и в Европейския парламент, а след това и да се договори между двете институции. По този път се очертават поне две главни опасности. От съдържателна гледна точка, по време на този процес на преговори е възможно да настъпят

значителни промени в него, които потенциално да го обезсилят. От процедурна гледна точка, работата по едно законодателно предложение обикновено трае поне година, а вече се намираме в края на законодателния мандат на сегашния Европейски парламент (а след европейските избори през май 2019 г. далеч не е ясно каква би била съдбата на недовършените законодателни досиета и ще има ли политически и институционален интерес към тях).

При такива условия е изключително важно каква е приоритетността на едно досие, представяно късно в мандата на Европейската комисия, - за страните-членки в Съвета и, най-вече, за Председателството и за Европейския парламент.

Българското председателство нямаше възможност да работи по досието по същество, тъй като то бе представено в края на месец април. Това на практика даде време едва за представянето му от страна на Комисията пред съответната работна група на Съвета – задължителната първа стъпка. А и то не бе определено като приоритетно за Българското председателство, каквито например бяха предложенията за новата Многогодишна финансова рамка<sup>3</sup>, които също се очакваха в края на мандата на Председателството, обаче то бе в пълна готовност да започне работа по тях на пълни обороти. Австрийското председателство, което пое функциите си на 1 юли, също не е приоритетно ангажирано с точно това досие – то не е включено изрично в програмата на Председателството, макар че, без съмнение, подготвителните органи на Съвета ще го разглеждат.

---

<sup>2</sup> Прес-съобщение на Transparency International – EU Office, [https://www.transparency.org/news/pressrelease/new\\_eu](https://www.transparency.org/news/pressrelease/new_eu)

[proposals for whistleblower protection is a bold step in the right d](#)

<sup>3</sup> Макар да си даваме сметка, че те са несъпоставими.

Европейският парламент, от друга страна, има интерес от по-бърз напредък в преговорите по предложението. На 24 октомври 2017 г. ЕП прие Резолюция относно законосъобразните мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, които в името на обществения интерес разкриват поверителна информация за дружества и публични органи. Парламентът призова ЕК да представи предложение с хоризонтален характер за защита на сигнализиращите за нередности. ЕП е и силно ангажиран с разследването на случаите Кеймбридж Аналитика, Панама Пейпърс и други разкрития за корупция и нарушения от мултинационални корпорации, включително чрез създаване на анкетни комисии по темата – Комисиите TAX1, TAX2, PANA, TAX3. А и с навлизането в активна предизборна кампания преди май 2019 г., темата вероятно ще бъде експлоатирана за политически цели в предизборния дебат.

От страна на Европейската комисия досието има силен застъпник в лицето на първия заместник-председател Франс Тимерманс, чието портфолио са именно въпросите на „демократичната промяна“ в ЕС. Натискът от негова страна за ускорен напредък по досието вероятно ще бъде силен. Същевременно следва да се отчита, че в неговия ресор в момента текат преговори по две други знакови за гражданския сектор инициативи – Междуинституционалното споразумение за Регистъра за прозрачност и Европейската гражданска инициатива – и двете в решителната фаза на тристранни политически преговори. От тази гледна точка, с напредване на времето до месец май догодина, една ефективна преговорна стратегия на ЕК може да включва приоритизиране само на по-ключови, от собствено политическа гледна точка, теми. Което би станало за сметка на „жертване“ на други, които са все още в по-ранна фаза на договаряне. Тогава Регистърът и

Гражданската инициатива безспорно ще са с предимство.

Разбира се, всеки от изброените фактори, а и вероятно много други неочаквани развития, биха имали влияние върху развитието на работата по това ново законодателно предложение. Затова може би най-важният фактор за успех е задържането на гражданското внимание върху темата. Необходим е постоянен и дори нарастващ публичен натиск на европейско ниво за приемане на тази толкова важна общоевропейска правна рамка, задаваща стандарти за дължимо институционално поведение и гаранции за тяхното спазване – за всички страни-членки и хоризонтално за всички ключови икономически сектори.