

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

РОСИЦА ДИМИТРОВА ЯНКОВА

**НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА,
СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА
ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН
„ДОКТОР“

**Област на висше образование: 3. Стопански, социални и правни науки
Професионално направление: 3.6 Право
Докторска програма: „Наказателно право“**

Научен ръководител: доц. д-р Надежда Кръстева

Благоевград, 2025 г.

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита пред научно жури от катедра „Публичноправни науки“ на Правно-исторически факултет към Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград.

Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави, заключение. Към съдържанието на дисертацията е включен списък с използваните съкращения, библиография и приложения. Обемът на труда е 240 страници. Посочени са 412 бележки под линия. Използваната литература включва 256 източника. Изследването е съобразено със законодателството и съдебната практика към март 2024 г.

Публичната защита на дисертационния труд „Наказателноправна защита на лицата, сигнализиращи за корупция“ ще се проведе на от ч. в, гр. Благоевград.

Материалите по защитата са на разположение на интересувалите се на интернет страницата на ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград и в секретариата на Катедра „Публичноправни науки“ на Правно-историческия факултет, стая

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	
Error! Bookmark not defined.	
УВОД	5
ПЪРВА ГЛАВА. МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА РАМКА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ.....	Error! Bookmark not defined.
<i>1. Международноправни актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>2. Еволюция на европейското законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>3. Правна регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в България.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
ВТОРА ГЛАВА. ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ЛИЦАТА, СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ.....	Error! Bookmark not defined.
<i>1. Легална дефиниция за „whistleblowers” и обхват на субектите, подлежащи на защита</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>2. Достъп до вътрешни канали за сигнализиране за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>3. Възможност за използване на външни канали за подаване на сигнали за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>4. Публично оповестяване на информация за корупция – права и задължения ...</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
Error! Bookmark not defined.	
ТРЕТА ГЛАВА. МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ.....	Error! Bookmark not defined.
<i>1. Защита на самоличността и/или анонимност при подаването на сигнал за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>2. Защита от неправомерно поведение и намеса</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>3. Подкрепа за подателите на сигнали за корупция</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>4. Право на съдебна защита и наказания за нарушителите на нарушаване на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>

ЗАКЛЮЧЕНИЕError! Bookmark not defined.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. Формуляр за регистриране на сигнал по ЗЗЛПСПОИН.Error!
Bookmark not defined.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРАError! Bookmark not defined.

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд представлява първото задълбочено изследване в България на наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция в международното и национално законодателство. 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 наказателноправната защита на подателите на сигнали. Трудът е структуриран в увод, три глави и заключение, в обем от 240 страници, включително съдържание, използвани съкращения, библиография и приложение.

В **увода** към труда са посочени обект, предмет, цели и задачи на изследването, отразена е неговата актуалност във връзка с проблемите на международноправната уредба на защитата на лицата, които сигнализируют за корупция и е изведена основната теза на изследването.

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. С оглед на това, въвеждането на ефективен механизъм за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, задълбоченото анализиране на обхвата на защитените лица, на възможността те да се възползват от разнообразни канали за сигнализиране, както и специфичните защитни мерки, са необходим и задължителен елемент за ефикасни и ефективни мерки в борбата срещу корупцията.

Обект на анализ в дисертационния труд е наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

Предмет на изследване са конкретните проявления на наказателноправната защита, а именно въпросите относно правата и задълженията на лицата, сигнализиращи

за корупция и нормативно закрепените механизми за тяхната защита, включително защита на самоличността, анонимност при подаването на сигнали, защитата от ответни действие с цел отмъщение, възможната подкрепа за лицата, подаващи сигнали, правото на съдебна защита и респективно санкциониране на онези лица, които извършват действия, ограничаващи и/или нарушаващи правата на подателите на сигнали.

Основна **цел** на настоящата дисертация е да изследва съществуващата наказателноправна 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.

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

1) Проследяване на историческото развитие на международната правна уредба на защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция, като се анализира въздействието на редица международни актове приети от ООН, ОИСР, Съвета на Европа, Африканския съюз и др.

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.

3) 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.

4) Да бъдат анализирани разнообразните легални и научни дефиниции на термина „whistleblowers”, както и да се изследва обхвата на субектите, които подлежат на защита с оглед на действащите в момента правни норми.

5) Специфично внимание се отделя на функционирането на тристепенната система за сигнализиране за корупция, а именно на задължението на различни актьори (държавни органи и частни компании) да изграждат и поддържат вътрешни и външни канали за подаване на сигнали за корупция.

6) Да бъде анализирана възможността на лицата, сигнализиращи за корупция при необходимост и във връзка с публичния интерес да получат защита при публично оповестяване на информация за корупция.

7) Да бъдат изследвани механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, като специално внимание се отделя на проблемите свързани със защитата на самоличността и/или анонимност при подаването на сигнал за корупция; защитата от неправомерно поведение и намеса; подкрепата за подателите на сигнали за корупция и не на последно място правото на съдебна защита и респективно наказанията, предвидени за нарушаване на правата на лицата, сигнализиращи за корупция.

Основната **изследователска теза** на дисертационното изследване се заключава в следното: Борбата срещу корупцията изисква прилагането на много и различни по своя характер антикорупционни политики и действия, като част от тях е стимулирането на всички лица, които под някаква форма са имали досег или са били свидетели на корупционни практики да подадат сигнал пред съответните компетентни органи. Подаването на сигнали за корупция, обаче много често има негативен ефект върху тези лица, поради което днес борбата с корупцията изисква задължително приемане на законодателни мерки за гарантиране на правна защита на т.нар. whistleblowers, които са всеобхватни и адресират всички потенциални рискове пред лицата, които сигнализират за нередности в защита на публичния интерес.

С цел да се постигат изброените по-горе цел и задачи на дисертационното изследване, се прилагат **методите** на логическия и правно-догматичния анализ. Интердисциплинарността на изследването налага приложението на правно-историческия анализ, системния и сравнителноправен метод на анализ.

В разработването на тезата са използвани разнообразни **източници** – в т.ч. анализи от български и чуждестранни автори от последните двадесет години, статистически данни и правно-нормативни източници, актуални към момента на разработване на дисертацията. Важен принос към темата имат изследванията на „Прозрачност без граници“, както и на редица чуждестранни автори, в това число: В. Абаз, Р. Скатуро, В. Вандекеркхов, И. Милитару и др. В България, частично темата е изследвана от Д. Ковачева, М. Йосифова и М. Младенов.

В Първа глава „Международноправна и национална рамка за защита на лицата, сигнализиращи за корупция“ в нормативен аспект е изследвана международната, европейска и българска законодателна рамка, която регулира подаването на сигнали за нередности и по специално защитата на лицата, които сигнализируют за корупция.

Първо, в дисертацията са изследвани голям набор от международноправни актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, като се отчита, че 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 подобна 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 и др. 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 резултират в приемането на 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. и Закона за оповестяване на информация в обществен интерес във Великобритания от 1998 г.

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, в това число: Междумериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави на 29 март 1996 г.; Наказателна конвенция относно корупцията и Гражданска конвенция за корупцията от 1999 г. на Съвета на Европа; Конвенцията на ООН срещу корупцията, приета през 2003 г. и в сила от 2005 г.; Конвенция на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията в сила от 2006 г.; различни

документи на ОИСР, Анти-корупционните планове за действие от Анти-корупционната работна група на Г-20.

Въз основа на изследваните международноправни документи се прави извода, 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“. Въпреки очевидните разлики по отношение на регламентацията на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в анализираните по-горе правни инструменти, всички те се градят върху общото разбиране, че подаването на сигнали за нередности е средство (инструмент), който държавите следва да използват не само за разкриване на корупционни престъпления, но то има и сериозно въздействие по отношение на превенцията на корупционни действия.

Второ, от 90-те год. на XX в. ЕС започва активно да разработва различни механизми за противодействие на корупцията, но на практика до началото на XXI в. отсъства общоевропейска политика за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, аргументирано от Европейската комисия 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.

Исклучително бавното темпо на държавите-членки на ЕС в разработването на смислени правни рамки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, или тяхната неангажираност с въпроса, отразява пасивното отношение на Европейската комисия. На национално ниво, в зависимост от политическата воля, културни, национални, и пр. специфики, разпоредбите в отделните държави значително се различават по отношение на техния обхват, приложение и ниво на защита, предлагано на лицата, сигнализиращи за корупция.

Тези заключения дават основния да се обобщи, че защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности в ЕС е силно фрагментирана, не само на европейско, но и на национално ниво. В следствие на което, тази липса на еднообразие допринася за редица проблеми в общността, като повратна точка е скандалът с Досиетата от Люксембург от 2014 г., в следствие на което ЕС трансформира подхода си по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали. С цел преодоляване на тези проблеми последователно се приемат Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба; 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; 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 и др.

През 2017 г. под натиска на гражданското общество в ЕС и на Европейския парламент, Европейската комисия променя своята позиция относно необходимостта от изрично регламентиране на защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като я аргументира чрез намаляване на негативните последици за конкурентоспособността на вътрешния пазар и борбата с корупцията, ограничени от разпокъсаните и слабо развити системи за защита на национално ниво. В резултат на това на 7 октомври 2019 г. 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 наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция и посочените по-горе 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 нередности¹.

Въпреки въведеното задължение за транспониране на директивата до средата на декември 2021 г., голяма част от държавите-членки не успяват да направят това в предварително посочения срок, с изключение на: Дания (юни 2021 г.), Швеция (септември 2021 г.), Малта и Португалия (декември 2021 г.). През 2022 г. европейската директива се транспонира в националните законодателства на много държави-членки в това число: Хърватия, Кипър, Чехия, Франция, Гърция, Ирландия, Латвия, Литва, Румъния. В Австрия, Белгия, България, Финландия, Германия, Унгария, Италия, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения и Испания е налице забавяне на транспонирането на европейските норми, като те се приемат през 2023 г. Необходимо е да се отбележи, че към март 2024 г. две държави Полша и Естония все още не са транспонирали европейската директива.

Трето, в дисертацията е направен и подробен анализ на отминалата и настоящата наказателноправна регламентация на защита на лицата, сигнализиращи за корупция в България. Въз основа на анализа се заключава, че до 2023 г. в България наказателноправната 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 действие². С оглед на това, макар и да е налице предоставена

¹ 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.

² Гяурова-Вегертседер, Б., Тодоров, 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, Достъпно на 04.01.2024 г.

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.

След демократичните промени в страната, първоначално правната рамка, която гарантира защита на лицата, сигнализиращи за корупция не се променя съществено, въпреки, че в чл. 45 от Конституцията на Република България се посочва, че „гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи“³, 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 съюз⁴. Отсъства обаче изрична регламентация относно специфичната защита, която тези граждани следва да получат, в следствие на което са предприети някои промени в Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., с които се отменя Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите.

Българското законодателство изрично посочва, че е недопустимо да 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 тромава и се променя бавно, за това е нужно повече време, за да се даде увереност в институциите на сигнализиращото лице.

³ 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.

⁴ 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.

Разпоредби относно наказателноправната защита на лицата, подаващи сигнали за корупция са налице още в НПК, но следва да се отбележи, че тук възниква един много съществен проблем. 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 уведомяване⁵.

Специални общи и секторни разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция са налице и в приетите Вътрешни правила за опазване на самоличността на лицата, подали сигнал за извършване на проверка за конфликт на интереси и/или почтеност от Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС); Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (отм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.); Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ); Закона за мерките срещу изпиране на пари (ЗМИП) от 2019 г., и пр.

Всички тези нормативни и поднормативни документи, разкриват че регламентацията на наказателноправната защита 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 на наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но се приоритизира най-вече защитата на самоличността на

⁵ 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. 320-321, http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP_vol2_2019_No16_M%20Yosifova.pdf, Достъпно на 12.12.2023 г.

това лице. В малко разпоредби се посочва възможността от наказателноправна 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. заемащи 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 отмъщение и уволнение в следствие на подадени от тях сигнали за корупция. Първата стъпка за промяна на това е свързано с транспонирането на нормите на европейската директива, макар, че приемането на новия български закон се сблъсква с редица проблеми. В приетия в България закон са включени 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. В допълнение, българският законодател разширява неговия обхват, като включва 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 служба⁶.

⁶ 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.

Въз основа на анализа в тази точка на дисертацията, може да се заключи, че развитието на законодателството за наказателноправна защита на лицата, сигнализиращи за корупция в България, разкрива, че българската 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.

Втора глава „Права и задължения на лицата, сигнализиращи за корупция“ изследва в теоретично-практичен аспект понятието „whistleblowers“ и обхваща на субектите, подлежащи на защита и анализира създадената три-степенна система за подаване на сигнали за корупция – в това число вътрешните и външни канали и възможността за публично оповестяване на информация за корупция.

Първо, в дисертационния труд се анализира същността на понятието „whistleblowing“, като са представени използваните различни подходи за неговото дефиниране от автори като Р. Нейдър, М. Мичели, Дж. Ниър, У. Вандекеркхове, Дж. Боатрайт и Г. Кинг. Въз основа на тях са разграничени няколко подходи при изработването на общоприета дефиниция за сигнализиране за нередности. Първият подход разглежда сигнализирането за корупция като форма на нарушение, нелоялност или предателство, поради което лицата, подаващи сигнали стават обект на отмъщение и се сблъскват с негативни реакции, както от страна на своите опоненти, така и на приближените си. Доста по-коректно е разбирането за сигнализирането за нередности от представителите на втория подход, който акцентира върху подаването на сигнали като акт на несъгласие⁷, чрез който се цели постигането на икономическа и социална справедливост и поправянето на допуснатата грешка. По този начин се постига прозрачност, а сигнализирането в защита на публичния интерес на практика формира моралната легитимност на неговия акт. В допълнение, този акт на сигнализиращото лице,

⁷ Dungan, J., Waytz, A., Young, L., The psychology of whistleblowing // *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, 2015, pp. 129-133

представлява ефективен отговор на неуспеха на държавата да разработи адекватни механизми за публична отчетност⁸.

Дисертацията също така изследва еволюцията на понятието „whistleblowing” през призмата на развитието на международноправната рамка относно сигнализирането за корупция. Важно е да се уточни, че независимо от развитието на правната рамка, която регламентира този въпрос, към момента няма изведена общовалидна легална дефиниция, като нормативното регламентиране на обхвата на тези лица варира в различните държави и организации. Законовата регламентация е важна стъпка към намаляване на негативните конотации в публичното съзнание относно характера на тези лица, а именно ясното им разграничаване от етикетирането им като шпиони⁹ и информатори¹⁰. В тази връзка, много от хората са склонни да проявяват нежелание да подават сигнали за корупция в следствие на т.нар. парадокс на лоялността и предателството¹¹, което налага законодателно много ясно да бъдат разграничени подаването на сигнали за корупция от нелоялното поведение на дадено лице към организацията, в която то работи.

В дисертацията също така е направен анализ на развитието на обхвата на защитените лица, като следва да се отбележи, че в последните международноправни документи, наказателноправната защита се разпростира не само върху лицата, които пряко сигнализират, но и върху трети лица. Това има съществено значение за развитието на института на сигнализиране, като важен елемент на превенцията и борбата срещу корупцията. Лицата, подаващи сигнали, не винаги действат самостоятелно, а често са подпомагани в своята дейност от трети лица. Поради това, разширявайки тази защита и по отношение на т.нар. трети лица, това увеличава възможността за повишаване на броя на лицата, които сигнализират за корупция.

В следствие на направения анализ може да се обобщи, че с развитието на нормативната уредба се наблюдава разширяване на персоналния и материалния обхват

⁸ Alleyne, P., Hudaib, M., Pike, R., Towards a conceptual model of whistle-blowing intentions among external auditors // *The British Accounting Review*, Vol. 45, No. 1, 2013, p. 11.

⁹ Near, J., Miceli, M., Organizational dissidence: The case of whistleblowing // *Journal of Business Ethics*, Vol. 4, 1985, pp. 1-16.

¹⁰ Schwartz, T., *A Public Service: Whistleblowing, Disclosure and Anonymity*. New York and London: OR Books, 2019, p. 7.

¹¹ Gottschalk, P., Suspicion of White-Collar Crime: A Case Study of Retaliation Against Whistleblowers // *International Criminal Justice Review*, Vol. 32 (4), 2018, pp. 457-468, <https://doi.org/10.1177/1057567718814286>, Accessed on 27.01.2024.

на наказателноправната защита на лицата, които сигнализират за корупция, като на първо място се увеличават лицата, които имат качеството на „whistleblower”, чрез включване в техния кръг не само на служители/работници, които имат достъп до информация за нередности, но и чрез разширяване на преките наблюдатели и респективно на лицата, които могат да подават сигнали и да получат защита – до всички онези, които под някаква форма имат връзки с дадената организация. Не на последно място, изключително в позитивна насока следва да се разглежда и включването в обхвата на наказателноправна защита на т.нар. трети лица, които поради своята близост с реалния подател на сигнал, могат да бъдат обект на някаква форма на негативни действия.

На второ място, с конкретизирането на материалния обхват, и чрез предоставяне на възможност на отделните държави допълнително да го обогатяват с оглед на специфичните условия и необходимост в тях, предоставя на лицата, сигнализиращи за корупция яснота относно евентуалната защита, която могат да получат при подаване на сигнал, включен в законово регламентирания материален обхват.

Последно, но не по-значимост е и позицията на някои изследователи, че въпреки развитието на нормативна уредба, гражданското участие в разкриването на корупция е силно дискуссионно, поради многобройните исторически насложени стереотипи във връзка с подаването на сигнали, както и поради погрешни академични интерпретации на функционалността на държавния апарат, а също и в резултат на дългосрочната, съзнателно или неволно, патологична законодателна политика, изградена върху илюзията за бързи и положителни очаквани резултати за борба с престъпността чрез създаване на нови и нови държавни институции или чрез добавяне на суперсили към вече съществуващите такива¹².

Второ, дисертационното изследване подробно анализира достъпа до различни канали, чрез които лицата могат да докладват за корупция, като заключава, че те са от съществено значение за тяхната адекватната и ефективна защита. Принос за нормативната регулация на ясно разписани канали за сигнализиране има приетата Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза,

¹² Младенов, М., Рискове от преиначеното прилагане на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения // *Общество и право*, бр. 4, 2023, с. 34-45.

в която, се възприема с малки модификации тристепенния модел за сигнализиране на нередности, разработен от Вандекеркхове¹³ и приложен във Великобритания, съгласно който се разграничават три нива на докладване:

1) Вътрешно сигнализиране за нередности в рамките на организацията - законодателно се регламентират специфични условия, при които публични и частни организации следва да организират специфично звено и/или да натоварят с тези функции трета външна организация, която да разследва постъпили сигнали за корупция.

2) Външно сигнализиране пред изрично посочени регулаторни и/или надзорни органи – по избор на конкретната държава, такива функции могат да бъдат възложени на нарочно създаден за това орган, на един или повече вече съществуващ такъв.

3) Публично оповестяване на информация за корупция пред органите на полицията, медии, членове на парламента, неправителствени организации или други регулатори.

По сходен начин са организирани и трите възможни канали за сигнализиране за корупция в Директива (ЕС) 2019/1937, където се разграничават – вътрешен, външен канал и публично оповестяване. За разлика от британското законодателство, в европейската директива не е налице съществена разлика между вътрешния и външния канал относно условията за тяхното използване, като по-сериозно се подхожда единствено към публичното оповестяване, тъй като то може да доведе до сериозни негативни последици за организацията, в следствие на разпространената информация относно евентуални нередности в нейната дейност. Независимо от това, при обсъждането на възприемането на тристепенния модел за докладване на корупция в директивата, много силен акцент се поставя върху последователността, в която следва да се използват те, без това да води до лимитиране под някаква форма на свободата на избор от лицата, които сигнализират за нередности. В следствие на оказания натиск от страна на Франция и Германия, и в опит да се намери баланс между защитата на лицата, сигнализиращи за корупция и защитата на интересите на организациите, в Глава II от Директива (ЕС) 2019/1937 се посочва, че държавите членки следва да насърчават подаването на сигнали чрез канали за вътрешно подаване на сигнали преди подаване на сигнали чрез канали за

¹³ Vandekerckhove, W., *European Whistleblower Protection: Tiers or Tears?* // Lewis, D., (ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, pp. 15-35.

външно подаване на сигнали, ако във връзка с нарушението могат да бъдат предприети ефективни мерки вътрешно и ако сигнализиращото лице смята, че не съществува риск от ответни действия с цел отмъщение¹⁴.

В дисертационния труд в сравнителен план е разгледана правната регламентация на каналите за вътрешно подаване на сигнали за правните субекти в частния и публичния сектор в Директива (ЕС) 2019/1937 и Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, в това число срокове, гаранции за конфиденциалност, комуникация с подаващия сигнала, конкретни действия по приемане и разследване на сигнала и пр. Акцент се поставя върху дискусияния проблем относно задължението за разглеждане на анонимни сигнали, като се представят различните подходи, възприети в европейските държави. Независимо, че в изследване от 2021 г. ясно се доказва, че няма пряка връзка между анонимността на подадените сигнали и злоупотребата с тях, българската държава се възползва от посочената в Директивата възможност да решат дали от правните субекти в частния и публичния сектор и от компетентните органи се изисква да приемат и да предприемат последващи действия във връзка с подадени анонимни сигнали за нарушения, които попадат в обхвата на настоящата директива, като се възприема позицията, че анонимни сигнали в нашата страна няма да бъдат разглеждани.

Внимание е отделено и на дискреционната власт на българската държава по отношение на нормативното регулиране на конкретните последващи действия, които следва да бъдат предприети от страна на задължения субект. Тези действия не са разписани в Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, и всяка държава-членка, включително и българската следва сама да ги регламентира.

Въз основа на европейската и българската правна рамка се обобщава, че задължени за изграждане на вътрешни канали за подаване на сигнали са всички публични и частни правни субекти (отговарящи на заложените в европейската директива и българското законодателство специфични изисквания). Тези канали следва да

¹⁴ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

предоставят свободен достъп до подаване на сигнали на всички субекти, подлежащи на защита (подробно изброени в точка първа на втора глава от дисертацията). Освен това, при тяхното институционализиране в отделната организация, следва да бъдат създадени ясни правила относно тяхното функциониране, които да бъдат комуникирани с и публично достъпни за всички служители/работници и други лица, които в определен момент могат да подадат сигнал за корупция. По отношение на постъпилите сигнали, в зависимост от избора на съответната държава, те могат да бъдат анонимни или не, но общо за всички тях е задължението да бъдат разследвани безпристрастно и по прозрачен начин, чрез търсене на баланс между защита на правата на лицата, сигнализиращи за корупция и на онези, срещу които е подаден конкретния сигнал.

Трето, изследвани са възможностите за използване на външни канали за подаване на сигнали за корупция. Въпреки, че в държавите-членки на ЕС се застъпва позицията, че сигналите следва да бъдат преимуществено подавани чрез създадените вътрешни канали, те не винаги са най-добрата опция за сигнализиращото лице. С оглед на това е необходимо нормативно да бъдат разписани конкретните стъпки за използване на останалите два канала – външния и публичното оповестяване. Както бе посочено в предходната точка, в Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС е застъпена една по-свободна форма на „ескалация“ при използването на каналите за докладване на нередности, при която е налице първо задължителност на използването на вътрешния канал и последователно обръщане към външния и публичното оповестяване при изрично закрепени в закона условия.

В дисертацията са систематизирани конкретните причини, които мотивират едно лице да се обърне към външен канал за сигнализиране, а именно: 1) отсъствие на вътрешен канал, тъй като не всички тези субекти имат задължение да създават вътрешни канали; 2) съществуването на вътрешни канали за докладване на корупция, не е гаранция за тяхната ефективност; 3) за разлика от публичното оповестяване на информация за корупция, при което е налице изискване за предоставяне на солидни доказателства към сигнала за корупция, изборът на вътрешен или външен канал за подаването му не е опорочен от разлика между нивата на изискваните доказателства при сигнализиране в

организацията или пред публични органи като полицията и омбудсмана, пряко следствие от необходимостта да се защити обществения интерес.

Европейската директива предоставя дискреционна власт на държавите-членки относно организацията на този външен канал за подаване на сигнали, в следствие на което в рамките на ЕС са налице различни модели, като при част от държавите в закона се посочва един единствен централен орган за външно сигнализиране, който може да разследва самостоятелно, или може да пренасочва сигналите към други компетентни органи; докато в други държави се възприема идеята, лицата, сигнализиращи за корупция да имат възможност да подават сигнали до определен набор от институции, посочени в националните закони. С оглед на това, в дисертационното изследване подробно са анализирани както централизираните, така и децентрализираните външни канали. Специално внимание е отделено на избора на българската държава на централизиран канал за външно сигнализиране и защо като такъв е посочена Комисията за защита на личните данни.

Независимо от различните подходи на държавите-членки относно създаването на тези канали, тези национални органи следва да бъдат независими и автономни по отношение на приемането и разглеждането на постъпилите сигнали; да имат създадена организация за приемане и разглеждане на постъпилата информация за нарушения; да има създадена организация за потвърждаване на получаването на сигнала при всички случаи в седемдневен срок от подаването му (освен ако това не излага на риск сигнализиращото лице); да имат правомощия да предприемат надлежни действия по сигнала; да предоставят обратна връзка на сигнализиращото лице в разумен срок (до 3 месеца, а по изключение до 6 месеца); да съобщават на сигнализиращото лице окончателните резултати от сигнала; да предадат съдържащата се в сигнала информация по целесъобразност на компетентните институции, органи, служби или агенции; да са проектирани по начин, позволяващ възможност на подателите на сигнали да съобщават за злоупотреби писмено, устно, по телефона, чрез други системи за гласова комуникация и по време на директни срещи (при поискване); те са задължени да публикуват на своите уебсайтове информация относно каналите и процедурите; т.е. условията за допустимост на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защита и правилата за поверителност относно уведомленията; да посочват конкретно лице, което ще приема и разглежда

постъпилите сигнали, като те следва да получават специално обучение в областта на разглеждането на сигнали¹⁵.

В дисертационното изследване, подробно е анализирана дейността и функциите на Комисията по защита на личните данни, като централен орган за външно подаване на сигнали, както и последващите действия, които следва да бъдат предприети, а именно: 1) конкретни мерки с цел преустановяване на нарушението в случаите, когато е констатирано такова; 2) изпращане на съдържащата се в сигнала информация на компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване; 3) сезиране на прокуратурата в случаите на констатирано престъпление; 4) предприемане на мерки за защита на лицето, подало сигнала; 5) прекратяване на проверката при маловажно нарушение; при изтекъл давностен срок за образуване на административнонаказателно или наказателно производство; при повтарящ се сигнал. 6) изпращане на мотивирано решение до сигнализиращото лице относно решението на Комисията¹⁶.

Въз основа на направеното изследване на външните канали за подаване на сигнали за корупция, може да се заключи, че в европейската директива са разписани общите насоки относно задължението на държавите за създаване на външни, автономни и независими канали за подаване на сигнали. В допълнение, държавите-членки на ЕС разполагат с дискреционна власт самостоятелно да посочат конкретния/конкретните орган/и, които да изпълняват тази функция, да разпишат неговата структура и специално изградената система за работа, да разпишат конкретните последващи действия, които организацията може да предприема след постъпването на сигнал за корупция.

С оглед на това, тази обща рамка на европейското законодателство води до наличието на една голяма палитра в ЕС от институции и органи, оправомощени да изпълняват ролята на външен канал за сигнали. Въпреки, това следва да бъде отчетена тенденцията в ЕС към централизиране на каналите, което значително улеснява

¹⁵ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

¹⁶ 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.

подателите на сигнали, тъй като пред тях не стои дилемата към кой от многото органи следва да подадат своя сигнал за корупция.

Следващият позитивен елемент от въвеждане в националното законодателство на институционално регламентирани външни канали е задължението им за прозрачност и информираност на населението относно всички значими моменти във връзка подаването и разглеждането на сигнали, както и полагащата се наказателноправна защита и подкрепа за лицето, което подава сигнали.

Изследването на външния канал за подаване на сигнали за корупция в България обаче разкри, че ефектите от прилагането на този канал за сигнализиране по отношение на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция все още не може да бъде оценен пълноценно. В България функционирането на външния канал за подаване на сигнали до КЗЛД стартира от 4 август 2023 г., но съгласно разработената Пътна карта от КЗЛД за въвеждане на системата за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (вътрешен и външен канал) Регистърът за сигнали в КЗЛД следва да бъде разработен до 04.05.2024 г.¹⁷, т.е. той все още е в процес на разработване; в процес на подготовка е и възможността за електронно подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН.

Четвърто, в дисертационното изследване подробно внимание е отделено на публичното оповестяване на информация за корупция, като трети канал и допълнителна гаранция, че лицата, подаващи сигнали ще бъдат защитени. За разлика от останалите канали за подаване на сигнали за нередности, които ясно дефинират органите, пред които следва да бъде докладвано, при публичното оповестяване няма изрично посочване пред какви канали това може да бъде направено, а отсъства и регламентацията относно това дали сигналът следва да бъде подписан или може да бъде анонимен. Единственото уточнение, което се прави в чл. 5, параграф 6 от Директива (ЕС) 2019/1937 е, че под „публично оповестяване“ се разбира публичното предоставяне на информация за нарушения¹⁸, с оглед на което тези канали може да бъдат от една страна НПО – например в България

¹⁷ Пътна карта от КЗЛД за въвеждане на системата за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (вътрешен и външен канал), 2023 г., https://cpdp.bg/userfiles/file/ZZLPSPON/Road%20Map_Bg.pdf, Достъпно на 14.02.2024 г.

¹⁸ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

подобен канал за подаване на сигнали са „Прозрачност без граници“, Антикоруptionен фонд България и др., но безспорно днес е значението на медиите – печатни, електронни, дигитални, които имат незаменима роля по отношение на публикуването, разпространението, а в определени случаи и на разследването на сигнали за корупция.

В дисертацията са изследвани, двете нормативно закрепени в Директива (ЕС) 2019/1937 и в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, възможни ситуации, при наличието на една от които, подателят на сигнали се ползва с наказателноправна защита при публично оповестяване:

1) конкретният подател на сигнала да е извършил най-напред вътрешно и външно подаване на сигнал, или както бе изяснено по-горе е предприел направо сигнализиране до външен канал, но по сигнала не са били предприети съответни действия в срок;

2) когато сигналът е за нарушение, което представлява непосредствена или явна опасност за обществения интерес, например когато е налице извънредна ситуация или риск от необратими вреди или са налице разумни основания да смята, че при външно подаване на сигнал съществува риск от ответни действия с цел отмъщение или има малка вероятност нарушението да бъде ефективно разгледано поради конкретните обстоятелства по случая, например ако доказателствата може да бъдат укрити или унищожени или ако даден орган може да е в тайно споразумение с извършителя на нарушението или е замесен в нарушението.

В тази връзка, от съществено значение за целите на дисертацията е и направеното изясняване на някои от използваните понятия в чл. 15, параграф 1, буква б, а именно „непосредствена или явна опасност за обществения интерес“, „извънредна ситуация“, „риск от необратими щети“ или „ниска вероятност за ефективно отстраняване на нарушението“, тъй като една подобна несигурност при тяхното използване може да има отрицателни последици за защитата на подателя на сигнала¹⁹.

В дисертационното изследване за пореден път е поставен въпросът за анонимността на сигналите, с оглед на възможността при използването на медийни канали лицето, което сигнализира да застане с името си зад информацията, която

¹⁹ Hajn, Z., Skupień, D., Workplace whistleblower protection in the Visegrad countries, France and Slovenia – proposal for changes // Skupień, D. (ed.) *Towards a better protection of workplace whistleblowers in the Visegrad countries, France and Slovenia*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2021, p. 237.

публично оповестява или да се възползва от анонимността на медиите. В Директива (ЕС) 2019/1937 не е изрично разписано дали сигналите могат да бъдат подавани анонимно или не, като в чл. 6, параграф 2 е допълнено, че „без да се засягат съществуващите задължения за осигуряване на възможност за анонимно сигнализиране по силата на правото на Съюза, настоящата директива не засяга правомощието на държавите членки да решават дали правните субекти в частния или публичния сектор и компетентните органи са длъжни да приемат анонимно подадени сигнали за нарушения и да предприемат последващи действия във връзка с тях“²⁰.

Това, на практика предоставя възможност, при транспониране на директивата, отделните държави да възприемат различен подход по отношение на въвеждането или на анонимни сигнали за корупция. Приемането на изрични правила относно анонимността или не на сигнали за корупция е относимо към вътрешните и външните канали за подаване на сигнали за корупция, но е трудно приложимо по отношение на публичното оповестяване на информация за корупция. Това е особено видно в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, където по отношение на вътрешните и външните канали за подаване на сигнали изрично е разписано, че един сигнал се разследва само ако той не е анонимен. По отношение на публичното оповестяване обаче няма изрично посочване относно анонимността, което на практика означава, че този канал предполага възможност за анонимност при подаването на сигнал за корупция, независимо, че за останалите два канала изрично е разписано, че в България анонимни сигнали не се разглеждат.

Следователно, може да се обобщи, че макар и публичното оповестяване на информация за корупция да е изведено като последен възможен канал за сигнализиране, то в борбата срещу корупцията, тази възможност има изключително важно значение. Макар и често определян като последен канал, при определени условия той е единственият възможен канал за защита на лицето, сигнализиращо за нередности, от една страна поради анонимността, която може да предостави, а от друга страна поради самата публичност, защото тя сама по себе си е гаранция за защита и гаранция за ефективно

²⁰ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

разследване на сигнала, особено когато сигнализиращото лице застане с името си зад оповестената от него информация.

Трета глава „Механизми за защита на лицата, сигнализиращи за корупция“ изследва в дълбочина проблемите относно защитата на самоличността и възможността за анонимно подаване на сигнали; конкретната наказателноправна защита на лицата от неправомерно поведение и намеса; подкрепата за подателите на сигнали за корупция и правото на съдебна защита и наказанията предвидени за нарушителите на правата на лицата, сигнализиращи за корупция.

Първо, в дисертационния труд специално внимание е отделено на защитата на самоличността на подателите на сигнали, като предварителна, превантивна стъпка, чрез която може да се предотврати евентуално отмъщение, дискриминация или други негативни мерки срещу лицето, което е сигнализирило за конкретна нередност от страна на работодател и/или друго лице, което е посочено в сигнала за корупция. Защитата на самоличността на подателя на сигнал за корупция се осъществява от една страна, чрез запазване на поверителността на самоличността на лицето или второ, чрез предоставяне на възможност за анонимно подаване на сигнали.

С тази връзка, в изследването е направен преглед на аргументите в подкрепа и срещу възможността за подаване на анонимни сигнали. Независимо, че анонимността предоставя по-високи гаранции за сигурността на сигнализиращото лице и е препоръчителен механизъм за държави с недобре развита правосъдна система и такива, при които са налице сериозни опасения за физическата сигурност или социален ostrakizъм на сигнализиращите лица²¹, редица държави ги изключват като възможна опция за сигнализиране, посочвайки, че тя подхранва недоверие и създава предпоставки за безотчетност²². С оглед на съществуващите разнопосочни оценки относно анонимните сигнали за корупция, в ЕС нормативно е закрепено задължението в националното законодателство държавите-членки на ЕС да уредят механизми за гарантиране на поверителността на самоличността на лицата, сигнализиращи за корупция, като се

²¹ Banisar, D., Whistleblowing: International Standards and Developments // Sandoval, I. (ed.) *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, Washington D.C., World Bank Institute for Social Research, UNAM, 2011, p. 34.

²² Calland, R., Dehn, G., Whistleblowing Around the World: Law Culture and Practice, ODAC and PCAW, 2004, pp. 8-9.

предоставя дискреционна власт, всяка отделна държава да прецени дали в националното си законодателство ще предостави възможност за подаване и разглеждане на анонимни сигнали²³.

Изследването анализира и какъв начин може да се гарантира поверителността при подаването на сигнали за корупция. В тази връзка, тук могат да бъдат изведени следните няколко задължителни стъпки: 1) изграждането на сигурни канали за докладване; 2) ограничаването на достъпа до информация по отношение на подадения сигнал; 3) персоналът, който борави с постъпилите сигнали за корупция следва да получи адекватно обучение относно важността на поверителността на самоличността, начините за нейното запазване и последствията от нейното нарушаване; 4) прилагането на адекватни процедури за защита при обработката на сигналите и защитата на личните данни на лицата, посочени в сигнала; 5) постъпилата информация от сигналите се съхранява и вписва в нарочен регистър, с цел да послужи за последващи проверки по сигнала, както и за бъдещи разследвания; 6) забрана за разпространяване на информация от лице, което не е оторизирано да приеме подобен сигнал, но поради различни обстоятелства такъв сигнал бъде получен от него; 7) нормативно закрепени санкции, които се налагат на онези лица, които не спазват този принцип.

Наред с това в дисертацията са изследвани и специфичните случаи, при които не е налице задължение за спазване на поверителността като основополагащ принцип по отношение наказателноправната защита на самоличността на лицата, които сигнализират за корупция, а именно: сигнализиращото лице умишлено разкрива самоличността си; лицето е предоставило изрично съгласие за разкриване на неговата самоличност; при наличието на необходимо и пропорционално задължение, наложено от българското законодателство или от правото на Европейския съюз в контекста на разследвания от национални органи или на съдебни производства, включително с оглед на гарантиране правото на защита на засегнатото лице²⁴. Специално внимание е отделено на разпоредбата на чл. 22 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, като се заключава, че предоставянето на

²³ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

²⁴ Пак там.

информация за постъпилите сигнали на председателя на Комисията, при ситуация, когато той е подаден срещу последния, сериозно ще наруши основната идея на закона за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

В обобщение, може да се посочи, че създаването на по-ефективни механизми за наказателноправна защита на самоличността по отношение на подаването на сигнали за корупция пряко кореспондира с увеличаването на подадените сигнали за корупция, тъй като по-добрата защита на поверителността води след себе си по-голяма сигурност за защитата на личния и професионален живот на подателите на сигнали, поради което те по-често са мотивирани да подадат сигнали за корупция.

Второ, една от основните причини, поради които хората не съобщават за случаи на корупция е чувството, че сигнализиращите лица не са защитени, поради това съвременната международноправна уредба на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности регламентира защитата на тези лица от неправомерно поведение и намеса. При изследването на това неправомерно поведение и намеса, в дисертационния труд са изследвани теоретичните и легални дефиниции на понятието „ответни действия с цел отмъщение“, като се заключава, че те са: определено отрицателно въздействие, което негативно засяга правната сфера на лицето, което сигнализира за корупция; противоправни действие или бездействие; забраната за ответни действия с цел отмъщение се отнася не само до реалното налагане на определени санкции и пр. на лицето, подало сигнал, но се въвежда и забрана за използване на заплахи от организации и/или лица, че при подаване на сигнал или след подаването на сигнала, срещу това лице могат да бъдат предприети конкретни действия с неблагоприятен за него ефект и пр.

Следвайки добрият пример в тази посока, в европейската директива и в българския закон за защита на лицата, сигнализиращи за нередности примерно се изброяват различни форми на ответни действия, които са забранени, но това изброяване не е изчерпателно. Подробно са изследвани четири основни категории: 1) Ответни действия, свързани с трудовоправните отношения на лицето, което сигнализира за корупция, като неизчерпателно те са изброени в чл. 19 от Директива (ЕС) 2019/1937 и чл. 33, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения; 2) Ответни действия директно насочени към личността на

лицето, подало сигнал за корупция; 3) Ответни действия, насочени към търговската дейност на лицето, подало сигнал за корупция; 4) Дискриминационни ответни действия.

В дисертацията също така е изследвано и установеното задължение за организациите да прилагат стратегии за предотвратяване на неправомерно поведение срещу подателите на сигнали през целия процес на проследяване и след приключването на случая, чрез систематични и редовни оценки на риска и предприемането на превантивни мерки, включително спиране на дисциплинарни производства срещу лицето, подало сигнал за корупция или предоставяне на платен отпуск на лицето, срещу което е подаден сигнал за корупция и пр.²⁵

Последно, не по значение е задължението за предприемане на коригиращи мерки, чиято основна цел е да бъдат преустановени предприетите ответни действия срещу лицето, което е подало сигнал за корупция. В Директива (ЕС) 2019/1937 не е посочено, кои са компетентните органи, които могат да предприемат коригиращи мерки, но това е нормативно закрепено в националните закони в държавите-членки. В България, този списък е нормативно урегулиран в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, като се уточнява, че те прилагат тези мерки, независимо от правомощията им, предвидени с друг закон.

В дисертацията се изследват и различните видове коригиращи мерки, като се посочва, че те не могат да бъдат изчерпателно изброени, тъй като последните са пряко зависими от настъпилите неблагоприятни последици за лицето, подало сигнал за корупция, като заключенията са подкрепени от решенията на Европейския съд за правата на човека.

Въз основа на анализа в тази точка, се заключава, че нормативно закрепената забрана за предприемане на ответни действия с цел отмъщение има за цел да окаже важен възпиращ ефект за организации и хора, срещу предприемането от тяхна страна на неблагоприятни действия срещу лицата, които подават сигнали за корупция. Нейното ефективно приложение обаче не е възможно без допълнителното им подсилване с разпоредби за лична отговорност и възможността да се налагат санкции, в случай че бъдат установени нарушения на забраната за ответни действия с цел отмъщение и респективно право на обезщетение, на лицето подало сигнал за нарушение или публично

²⁵ Теракол, М., Вътрешни системи за подаване на сигнали за нарушения. Най-добрите примери от практиката за обществени и частни организации, Transparency International, 2022, с. 34.

оповестило информация, за претърпените имуществени и неимуществени вреди, които ще бъдат разгледани по-подробно в следващите две точки от настоящата дисертация.

Трето, страхът от неблагоприятни последици оказва сериозно въздействие върху мотивацията на лицата да сигнализират за корупция. С оглед на това, наред с въведените забрани за ответни действия с цел отмъщение и наличните мерки за коригиране на подобно поведение срещу подателя на сигнал, в Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, допълнително са разписани две групи мерки за подкрепа, които имат за цел да минимизират потенциалните вреди за подателя на сигнал.

Първата група мерки за подкрепа, изследвани в дисертацията са закрепени в чл. 20, параграф 1 от Директива (ЕС) 2019/1937, като те са задължителни за приложение от държавите-членки, в това число са:

1) задължението за предоставяне на изчерпателна и независима информация и съвети, които са лесно достъпни до обществеността и са безплатни, относно наличните процедури и правни средства за защита във връзка със защитата срещу ответни действия с цел отмъщение и относно правата на засегнатото лице, като съгласно българското законодателство това следва да бъде направено индивидуално и поверително.

2) ефективна помощ от компетентните органи пред всеки съответен орган, свързан с тяхната защита срещу ответни действия с цел отмъщение, включително, когато е предвидено от националното законодателство, удостоверяване на факта, че имат право на защита по силата на настоящата директива. При изследване на приложението на това задължение в България се установи, че са налице сериозни проблеми, като към април 2024 г. отсъства самостоятелен и лесно разпознаваем и достъпен раздел данните за контакт относно използването на канала за външно подаване на сигнал, по-специално електронни и пощенски адреси, телефонни номера и пр.

3) право на правна помощ в наказателни и в трансгранични граждански производства, както и правна помощ при по-нататъшни процедури и правни консултации или друг вид правна помощ. При изследване на възможността за предоставяне на правна помощ на тези лица в България се установи, че е налице ограничен обхват на лицата, които могат да се ползват с подобна помощ, поради което са направени предложения *de lege ferenda* за промени в Закона за правната помощ.

4) лицата, които сигнализируют за корупция в България имат право да получат и помощ във връзка с извънсъдебно разрешаване на презгранични спорове чрез медиация в съответствие със Закона за медиацията, но към април 2024 г. в България все още отсъства нормативно регулирано задължение медиаторите да предоставят безплатна помощ на подателите на сигнали за корупция.

Анализът на приложението на нормите на европейската директива в българския ЗЗЛПСПОИН по отношение на тези мерки за подкрепа на лицата, които сигнализируют за корупция, разкрива, че към настоящия момент продължава да няма яснота относно начина, по който тези задължения ще бъдат осъществени. Въпреки че е ясно, че за да се създадат ефективни механизми за спазване на европейското и националното законодателство и за борба с корупцията, на лицата, подаващи сигнали, трябва да бъдат осигурени подходящи мерки за подкрепа, българското законодателство не съответства изцяло на разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937²⁶, което налага в много кратък период от време след първоначалното приемане на закона два пъти да бъдат правени изменения и допълнения в него.

Втората група мерки в подкрепа на лицата, които сигнализируют за корупция предвидени в Директива (ЕС) 2019/1937, не са задължителни за приложение от държавите-членки. В директивата е посочено, че те са два вида: мерки за финансова помощ и подкрепа и мерки за психологическа подкрепа, за сигнализиращите лица в рамките на съдебно производство. Видно от разпоредбата на чл. 35 на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, е че българският законодател не регламентира възможността лицата да получават финансова и/или психологическа подкрепа в рамките на съдебно производство.

С оглед на дискусийността на проблема относно тази втора група мерки в подкрепа на лицата, сигнализиращи за корупция, в дисертационния труд подробно се изследват разликите в нормативните уредби на европейските държави, като се прави разлика между финансова помощ и подкрепа и финансови награди. В рамките на ЕС, единствено три държави (Унгария, Полша и Словакия) допускат предоставянето на

²⁶ Tsabala, K., Yordanova, M., Horvat, K. et al., Transposition of the EU 2019/1937 directive on whistleblower protection in Southeast Europe challenges and lessons learned, National endowment for democracy, Sofia, 2022, p. 26, <https://see-whistleblowing.org/wp-content/uploads/2023/07/Transposition-of-the-EU-20191937-directive-on-whistleblower-protection-in-Southeast-Europe.pdf>, Accessed on 04.03.2024.

финансови награди за лицата, които сигнализират за корупция, докато в останалите такава регламентация отсъства. Резонно, подобно задължение не е регламентирано и в Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, което е предопределено от факта, че подобни решения изискват голяма доза предпазливост, така че подаването на сигнали за нередности, което е акт на социална чувствителност, да не се превърне в търговска дейност; във възмездно информиране, което има не само отрицателни исторически конотации в Централна и Източна Европа²⁷, но не се възприема добре и сред останалите Западноевропейски държави. Директивата обаче не забранява урегулирането в националното законодателство на подобни финансови награди, като дискреционната власт в тази насока е в ръцете на отделните държави.

Четвърто, в дисертационното изследване наред с превантивните мерки за защита на поверителността на самоличността на подателите на сигнали и корективите мерки, които могат да бъдат наложени, с цел да се прекратят ответни действия с цел отмъщение, е изследвано и правото на съдебна защита, което се разпростира не само върху за лицата, които сигнализират за корупция, но върху засегнатите от сигнала лица, които имат: право на справедлив процес; ползват се с презумпцията за невинност; право да бъдат изслушани; право на достъп до отнасящите се до тях документи; право на обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, ако се установи, че е налице нарушаване на тяхно право.

В изследването подробно са анализирани три случая, при които лицето, което сигнализира за корупция се освобождава от отговорност, а именно: сигнализиращите лица не носят отговорност за придобиването на информацията, за която е подаден сигналът или която е публично оповестена, или за достъпа до нея, при условие че това придобиване или този достъп не съставлява самостоятелно престъпление; те не носят отговорност за нарушаване на ограниченията за разкриване на информация, предвидени с договор, законов или подзаконов нормативен акт или административен акт, при условие че имат основателни причини да считат, че подаването на сигнал или публичното

²⁷ Hajn, Z., Skupiën, D., Workplace whistleblower protection in the Visegrad Countries, France and Slovenia – proposals for changes // Skupiën, D. (ed.) *Towards a better protection of workplace whistleblowers in the Visegrad countries, France and Slovenia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź–Warszawa 2021, pp. 273-274, <https://www.press.uni.lodz.pl/wul/catalog/view/468/2192/1079>, Accessed on 05.03.2024.

оповестяване на информацията е било необходимо за разкриване на нарушението; когато едно лице подава сигнал или публично оповестява информация за нарушения, попадащи в обхвата на този закон и то отговаря на условията на този закон, дори и тази информация да включва търговска тайна, то подаването на сигнала следва да се счита за правомерно по смисъла член 3, параграф 2 от Директива (ЕС) 2016/943 и на чл. 7, ал. 2 от Закона за защита на търговската тайна²⁸.

Изследват се също така временните мерки, с които ответните действия да бъдат преустановени или отменени и да бъде възстановено предишното положение; шестте критерия, на които един сигнал следва да отговаря, за да може сигнализиращото лице да се ползва със защита по чл. 10 от ЕКПЧ и пр. Специално внимание е отделено на факта, че тежестта на доказване е изместена върху лицето, което е предприело вредоносната мярка, най-често работодателя, който трябва ясно и убедително да докаже, че всички мерки, предприети срещу лицето, подало сигнал за корупция, по никакъв начин не са свързани с или мотивирани от разкриването на конкретна информация.

В дисертацията се анализират и специфичните условия, при които засегнатите лица от подаден сигнал имат право на обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди: 1) сигнализиращото лице е подало сигнал с невярна информация; 2) сигнализиращото лице публично е оповестило невярна информация; 3) в ситуация, при която сигнализиращото лице, с оглед на обстоятелствата е било длъжно да предположи, че информацията е невярна²⁹.

Последно, но не по значение е и изследването на санкциите, предвидени в националното законодателство. В чл. 23 от Директива (ЕС) 2019/1937 се посочва, че те следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, приложими по отношение на физически или юридически лица, които възпрепятстват или опитват да възпрепятстват подаването на сигнал; предприемат ответни мерки с цел отмъщение; инициират образуването на злонамерени производства; нарушават задължението за запазване на поверителността на данните за самоличността на сигнализиращите лица³⁰. В самата

²⁸ 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.

²⁹ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>, Достъпно на 27.01.2024 г.

³⁰ Пак там.

директива обаче отсъства изрично посочване, както се има предвид под ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, като тяхната оценка следва да се прави за всеки отделен случай, като така да отразява целта, преследвана с избраната санкция. Следователно, на първо място в дисертацията се дефинира какво се има предвид под ефективност, пропорционалност и възпиращ ефект.

Направен е преглед на различните санкции, прилагани в националните законодателства на държавите-членки на ЕС, които варират от административни санкции до наказателни такива. По-подробно са изследвани предвидените в ЗЗЛПСПОИН административни санкции за неспазване на разпоредбите закона, като те варират в зависимост от вида на нарушението и неговата повторяемост. С оглед на така въведените санкции, могат да бъдат направени няколко заключения. В първоначално приетия ЗЗЛПСПОИН, отсъстват санкции за неизпълнение на наложените коригиращи мерки, което налага с последните изменения и допълнения от 20 октомври 2023 г. в нов чл. 45а да бъдат допълнително закрепени конкретни санкции в тази насока. На практика, с това допълнение на закона, българският законодател не само коригира пропуск в защитата на правата на лицата, сигнализиращи за корупция, но цели и постигането на по-ефективна защита на правата на лицата, които сигнализируют за корупция.

Българският законодател е доста строг по отношение на нарушенията на закона за предприемане на ответни действия и когато става въпрос за съзнателно подаване на сигнал с невярна информация. Едновременно с това наказанията за нарушаване на задължението за поверителност на самоличността на лицето, което подава сигнал за корупция е доста ниско, особено имайки предвид, че в редица европейски държави (напр. Австрия), наказанието за нарушаване на поверителността на самоличността на лицето, подали сигнал за нередност е шест месеца лишаване от свобода или до две години, когато са налице сериозна вреда за това лице. Литва възприема принципа санкции за нарушаване на изискванията за създаване на вътрешен канал за подаване на сигнал е в размер от 150 до 500 евро, но за нарушаване на поверителността санкцията е от 1000 до 4000 евро. В Италия, при съзнателно подаване на сигнал с невярна информация, санкциите са занижени вариращи в размер от 500 до 2500 евро, докато за нарушаване на поверителността на самоличността санкцията е в размер от 10 000 до 50 000 евро. Тези примери основателно сочат, че административните и наказателни санкции отразяват

спецификата на съответното правна система в различните държави, вземайки под предвид икономическите, социални и културни специфики, за да определят необходимата санкция за конкретните нарушения на закона.

В този ред на мисли, макар и към настоящия момент не е наложително да бъдат правени промени в размера на предвидените в закона санкции, при натрупването на евентуални нарушения и респективно наложените наказания е необходимо да бъде направен анализ на ефективността, пропорционалността и възпиращия ефект на санкциите в България и ако те не постигат своите цели, да се обмисли увеличаване/намаляване на техния размер, а при необходимост и криминализиране на някои противоправни дейности по този закон.

Въз основа на направеното изследване в дисертацията може да се **заклучи**, че регламентацията на наказателноправната защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в Европейския съюз претърпява сериозни промени през последните десет години, като от област, за която първоначално се посочва, че не е налице обща компетентност, тя става обект на засилен дебат и правна регламентация, което създава предпоставки за създаването на обща основа за защита на сигнализиращите лица в целия ЕС.

С оглед на прегледа на правната уредба на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в България и в ЕС могат да бъдат направени следните **изводи**:

Първо, независимо, че в международен план, още през 70-те год. на XX в. се осъзнава необходимостта от правното регулиране на наказателноправната защита на лицата, които подават сигнали за нередности, то едва с приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС се пристъпва към реалното създаване в рамките на съюза на специфични правила и механизми за защита и подкрепа на сигнализиращите лица и санкциониране на нарушенията на законодателството в тази област.

Второ, въпреки, че установява редица задължения за държавите-членки във връзка с наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция, европейската директива, в това число създаването на три канали за подаване на сигнали, забрана за ответни действия с цел отмъщение, задължение за въвеждането на коригиращи мерки, мерки за подкрепа, гаранции за поверителността на самоличността на подателите

на сигнали и пр., в определена степен, държавите-членки разполагат с възможност при транспониране на директивата да вземат под внимание специфичните икономически, политически, правни, социални и културни особености и да изградят своята система за защита на подателите на сигнали с оглед на техните особености – напр. макар и да е налице задължение за създаване на външен канал за сигнализиране, всяка държава може самостоятелно да реши, кой или кои органи да бъдат натоварени с тази задача; макар и да е налице задължение за поверителност на самоличността, инкорпорирането на анонимното сигнализиране в националното законодателство е в ръцете на всяка една национална държава и пр.

Трето, правната уредба на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в ЕС има значително по-голям материален и персонален обхват, което е гаранция за постигането на по-добра и ефективна защита на тези лица, както и на близки до тях лица, което е гаранция, че в бъдеще е много по-вероятно по-голям кръг от лица, свидетели на корупция да подадат сигнал за нередности.

Четвърто, с цел да бъдат защитени лицата, които сигнализируют за корупция от ответни действия, европейското законодателство конструира една стройна система на права, задължения и наказания, в чиито център са поставени подателите на сигнали. От една страна, се създават лесно достъпни канали за подаване на сигнали. От друга, подателите на сигнали се ползват с превантивни мерки за защита на поверителността на тяхната самоличност. От трета страна, в случай, че самоличността им стане известна са налице редица задължения за останалите субекти от въздържане от ответни действия, а при наличието на такива – те могат да се възползват и от наличните коригиращи мерки. На последно място, всяко нарушение на законодателството подлежи на санкциониране.

Пето, най-съществени различия при приложението на европейската директива в националните законодателства се наблюдават по отношение на санкциите за нарушения на законодателството в областта на защитата на лицата, сигнализиращи за корупции. Налице е изключително голяма вариация не само по отношение на размера на налаганите административни глоби и имуществени санкции от 140 до 1 000 000 евро, но и по отношение на определянето на тежестта на нарушенията и респективно размера на наказанията. С оглед на това част от държавите криминализират някои нарушения, с

оглед на което в тяхното законодателство се предвижда и възможността за лишаване на нарушителите от свобода.

Шесто, въпреки наличието на консенсус относно необходимостта от правна регулация на наказателноправната защита на лицата, сигнализиращи за корупция, поради различни причини, но най-вече политически борби в отделните държави, транспонирането на европейската директива в по-голяма част от държавите се случва след крайния срок за това. България не е изключение от това правило и приемането на българския закон се съпътства с разгорещени дебати и първоначално отхвърляне на два законопроекта. Третият законопроект, който получава одобрението на българските депутати, макар до голяма степен да пресъздава основополагащите норми на директивата, страда от някои несъответствия с нея, което налага скоро след неговото приемане да бъде изменен и допълнен два пъти. Без да се спираме подробно на някои от проблемите, изложени по-горе в текста на настоящата дисертация, е необходимо да се посочи, че е налице явно забавяне по приложението на закона в страната, което създава реални предпоставки за невъзможност за ефективна и навременна защита на правата на лицата, които сигнализират за корупция.

Седмо, в допълнение към забавянето в прилагането на закона в страната, Европейската комисия констатира, че са налице някои несъответствия на приетия в България Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения с разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, което налага да бъдат направени частични промени в разпоредбите на закона. *De lege ferenda*, в тази насока могат да бъдат направени следните предложения за промени в Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения:

1) С цел правилно транспониране на Директива 2019/1937 по отношение на защитата по поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти е необходимо чл. 4, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН да се измени както следва: „информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти“;

2) Промени са необходими и в чл. 5, ал. 2, т. 6 и 7, тъй като в настоящия си вариант, те ограничават кръга на лицата, които имат право на защита. С оглед на това, чл. 5, ал. 2, т. 6 след „лице, чието трудово или служебно правоотношение предстои да започне“ следва да се допълни с „или лице, което предстои да сключи договор за предоставяне на всякакъв вид услуга“. По сходен начин, в чл. 5, ал. 2, т. 7 следва да бъде променен по следния начин: „работник или служител, както и всяко друго лице, когато информацията е получена в рамките на трудово, служебно правоотношение или в друг работен контекст, което е прекратено към момента на подаване на сигнала или на публичното оповестяване.“

3) Въведеният в ЗЗЛПСПОИН двугодишен давностен срок относно образуването на производство за подаване на сигнали в чл. 9 не съответства на основната цел на Директива 2019/1937, което налага промяна в закона, а именно чл. 9 следва да гласи единствено: „Не се образува производство по анонимни сигнали“.

Наред с тези законодателни промени, с цел подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности и корупция са необходими промени и в Закона за правната помощ. *De lege ferenda*, в тази насока са направени следните две предложения:

1) Към изчерпателния списък на лицата, ползващи правна помощ да бъдат включени и лицата, сигнализиращи за нередности, при предоставяне на документ от Комисията за защита на личните данни, който го идентифицира като лице, подало сигнал за нередност и срещу което са предприети ответни действия с цел отмяне.

2) Възможна промяна в Закона за правната помощ е регламентирането на възможност за частично финансиране на правна помощ, когато лицето, кандидатстващо за правна помощ не отговаря на минималните прагове и условия, но все пак неговият доход не е достатъчен, за да се гарантира правното му обслужване .

Въз основа на така направения анализ, убедено може да се твърди, че основната изследователска теза на дисертационното изследване е доказана. Негативното въздействие, което оказва подаването на сигнал за корупция изисква задължително приемане на законодателни мерки за гарантиране на правна защита на т.нар. „whistleblowers“, които са всеобхватни и адресират всички потенциални рискове пред лицата, които сигнализират за нередности в защита на публичния интерес. Наред с това, обаче, с оглед на близостта във времето от приемането на тези закони в държавите-

членки, както и поради отсъствието на систематична съдебна практика по приложението на наказателноправната защита на подателите на сигнали, към настоящия момент не е възможно да бъдат направена не само оценка на ефективността на това гражданско участие в борбата срещу корупция, но и по отношение на ефективността на така конструираната система за превенция, корекция и санкциониране на ответните действия, с цел отмъщение.

ОСНОВНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Направено е задълбочено изследване на развитието на международната, европейската и българската правна уредба на защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция.

Осъществен е обстоен теоретичен и юридически анализ на същността на термина „whistleblowers”, като са изследвани субектите, които подлежат на защита с оглед на действащите в момента правни норми.

Направено е задълбочено изследване на функционирането на тристепенната система за сигнализиране за корупция, а именно на задължението на различни държавни органи и частни компании да изграждат и поддържат вътрешни и външни канали за подаване на сигнали за корупция, а във връзка с публичния интерес и възможността за защита при публично оповестяване на информация за корупция.

В сравнителен план в ЕС и България са изследвани механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, като специално внимание се отделя на проблемите, свързани със защитата на самоличността и/или анонимност при подаването на сигнал за корупция; защитата от неправомерно поведение и намеса; подкрепата за подателите на сигнали за корупция и не на последно място правото на съдебна защита и респективно наказанията, предвидени за нарушаване на правата на лицата, сигнализиращи за корупция.

Изведени са предложения *de lege ferenda* за промени в българското законодателство, които имат за цел подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности и корупция.

СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Янкова, Р., (2024). *Правна рамка за защита на лицата, сигнализиращи за корупция*. Международна политика, ISSN 2367-5375, Брой 1, стр. 68-99, **CEEOL, Национален референтен списък**.
2. Yankova, R. (2024). Mechanisms for Protection of Whistleblowers, *Economis & Law*, ISSN 2682-972X, Vol. VI, Issue II, pp. 73-82, **DOI: 10.37708/el.swu.v6i2.6, CrossRef, RePEc, ERIHPLUS**.
3. Янкова, Р. (2025). „*Whistleblowers*“ – същност и значение по отношение на превенцията и борбата срещу корупцията. *Право, политика, администрация*, бр. 1, ISSN 2367-4601, **ERIHPLUS, CEEOL, Национален референтен списък**.

SOUTH-WEST UNIVERSITY “NEOPHIT RILSKI”

FACULTY OF LAW AND HISTORY

DEPARTMENT OF PUBLIC LAW SCIENCES

ROSITSA DIMITROVA YANKOVA

CRIMINAL LAW PROTECTION OF PERSONS REPORTING CORRUPTION

ABSTRACT

OF A DISSERTATION

FOR THE ACQUISITION OF THE EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC DEGREE

“DOCTOR”

Field of Higher Education: 3. Economic, Social, and Legal Sciences

Professional Direction: 3.6 Law

Doctoral Program: “Criminal Law”

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Nadezhda Krasteva

Blagoevgrad, 2025

The dissertation has been discussed and recommended for defense before a scientific jury by the Department of Public Law Sciences at the Faculty of Law and History, South-West University “Neophit Rilski” – Blagoevgrad.

The dissertation is structured into an introduction, three chapters, and a conclusion. The content includes a list of abbreviations used, a bibliography, and appendices. The work spans 240 pages, with 412 footnotes. The referenced literature comprises 256 sources. The research is aligned with legislation and judicial practice as of March 2024.

The public defense of the dissertation titled “Criminal Law Protection of Persons Reporting Corruption” will take place on [date] at [time] in [location], Blagoevgrad.

Materials related to the defense are available to interested parties on the website of

South-West University “Neophit Rilski” – Blagoevgrad and at the secretariat of the Department of Public Law Sciences, Faculty of Law and History, Room [number].

****CONTENT OF THE DISSERTATION****

INTRODUCTION

..... 5

****GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DISSERTATION****

The dissertation represents the first comprehensive study in Bulgaria on the criminal law protection of persons reporting corruption under international and national legislation. While Bulgarian and foreign legal literature contains numerous studies on corruption, with the exception of certain individual issues related to whistleblowing, there is a lack of thorough and systematic analysis of the criminal law protection of whistleblowers. The work is structured into an introduction, three chapters, and a conclusion, spanning 240 pages, including the table of contents, list of abbreviations, bibliography, and appendices.

The introduction outlines the object, subject, objectives, and tasks of the study, highlights its relevance in light of issues concerning the international legal framework for protecting persons reporting corruption, and articulates the main thesis of the research.

The relevance of the topic is indisputable. More than thirty years after the transition to democracy began and sixteen years after Bulgaria’s accession to the EU, corruption levels in the country remain exceptionally high. In this context, the establishment of an effective mechanism for protecting whistleblowers, a detailed analysis of the scope of protected persons, the availability of diverse reporting channels, and specific protective measures are essential and indispensable elements for efficient and effective anti-corruption measures.

The object of analysis in the dissertation is the criminal law protection of persons reporting corruption.

The subject of the study encompasses the specific manifestations of criminal law protection, namely the rights and obligations of whistleblowers, the normative mechanisms for their protection, including identity protection, anonymity in reporting, safeguards against retaliatory actions, potential support for whistleblowers, the right to judicial protection, and the respective sanctions for those who restrict or violate the rights of whistleblowers.

The primary objective of the dissertation is to examine the existing criminal law protection of persons reporting corruption, elucidating the key elements of its implementation in light of the international legal framework and the Bulgarian Law on the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches, adopted in 2023.

This objective is achieved through the fulfillment of the following research tasks:

- 1) Tracing the historical development of the international legal framework for protecting whistleblowers, analyzing the impact of various international instruments adopted by the UN, OECD, Council of Europe, African Union, and others.
- 2) Presenting and analyzing the EU legislative framework in the field of combating corruption, particularly the evolution of regulations concerning the protection of whistleblowers.
- 3) Analyzing the specifics of Bulgarian legislation on whistleblower protection before and after the transposition of European legislation, with the adoption of the Law on the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches.
- 4) Examining the various legal and scholarly definitions of the term “whistleblowers” and exploring the scope of protected subjects under current legal norms.
- 5) Focusing specifically on the functioning of the three-tier reporting system for corruption, namely the obligation of various actors (public authorities and private entities) to establish and maintain internal and external reporting channels.
- 6) Analyzing the possibility for whistleblowers, when necessary and in the public interest, to receive protection when publicly disclosing information on corruption.
- 7) Investigating the mechanisms for protecting whistleblowers, with particular attention to issues related to identity protection and/or anonymity in reporting, protection from wrongful conduct and interference, support for whistleblowers, and the right to judicial protection, as well as penalties for violating whistleblowers’ rights.

The main research thesis of the dissertation is as follows: Combating corruption requires the application of diverse anti-corruption policies and actions, one of which is encouraging all persons who have encountered or witnessed corrupt practices to report them to the relevant competent authorities. However, whistleblowing often has a negative impact on these individuals, necessitating the mandatory adoption of legislative measures to ensure comprehensive legal protection for so-called

“whistleblowers,” addressing all potential risks faced by those reporting irregularities in defense of the public interest.

To achieve the above objectives and tasks, the research employs logical and legal-dogmatic analysis methods. The interdisciplinary nature of the study necessitates the use of legal-historical analysis, systemic analysis, and comparative legal methods.

The development of the thesis draws on diverse sources, including analyses by Bulgarian and foreign authors from the past twenty years, statistical data, and legal-normative sources current at the time of the dissertation’s preparation. Significant contributions to the topic include studies by Transparency International, as well as foreign scholars such as V. Abazi, R. Scaturo, W. Vandekerckhove, I. Militaru, and others. In Bulgaria, the topic has been partially explored by D. Kovacheva, M. Yosifova, and M. Mladenov.

****CHAPTER ONE: INTERNATIONAL AND NATIONAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF PERSONS REPORTING CORRUPTION****

This chapter examines, from a normative perspective, the international, European, and Bulgarian legislative frameworks regulating the reporting of irregularities, particularly the protection of persons reporting corruption.

First, the dissertation analyzes a wide range of international legal instruments addressing whistleblower protection. It notes that, until the 1990s, there was no universal, targeted regulation for protecting whistleblowers. Prior to the adoption of specific provisions, whistleblowers sought protection through existing provisions in instruments such as the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and others. Since the 1990s, there has been a surge in efforts to establish whistleblower protection systems, with the argument that such systems promote transparency in the public and private sectors, thereby deterring corruption. During this initial phase, international efforts led to the adoption of national laws that served as models for creating effective whistleblower protection systems, including the U.S. Whistleblower Protection Act of 1989 and the U.K. Public Interest Disclosure Act of 1998.

Post-1995, there has been significant activity by international and regional organizations, which, in adopting anti-corruption instruments, included provisions dedicated to establishing whistleblower protection mechanisms. These include the Inter-American Convention Against Corruption (1996), the Council of Europe’s Criminal Law Convention on Corruption and Civil Law Convention on Corruption

(1999), the UN Convention Against Corruption (2003, in force since 2005), the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (in force since 2006), various OECD documents, and the G20 Anti-Corruption Working Group's Anti-Corruption Action Plans.

Based on the analyzed international legal instruments, the dissertation concludes that whistleblower protection is a critical tool in combating corruption. However, due to the diversity of legal systems, political structures, and national cultural specificities, implementing a uniform protection framework is highly complex. Consequently, these instruments provide recommendations for establishing whistleblower protection mechanisms and outline principles for such systems but do not impose binding obligations on states to adopt them.

The scope of protected subjects in some international instruments is limited to "employees," "public officials," and their associates, while others extend protection to "all persons." Depending on the nature of the document, protected individuals may report offenses ranging from bribery of foreign officials to various other corrupt acts or general "irregularities." Some instruments broadly indicate the need for protection, while others specify concrete protective measures for whistleblowers. Despite variations in the regulation of whistleblower protection, all instruments share the understanding that reporting irregularities is a tool that states should use not only to uncover corrupt crimes but also to prevent corrupt practices.

Second, since the 1990s, the EU has actively developed mechanisms to combat corruption, but until the early 21st century, there was no comprehensive EU policy on whistleblower protection. The European Commission justified this absence by citing a lack of legal basis for adopting such a policy at the EU level, leaving regulation to individual member states. Although EU member states are parties to various international instruments encouraging the adoption of specific national whistleblower protection laws, by 2019, only a small number of these states had enacted such legislation.

The slow pace of EU member states in developing meaningful legal frameworks for whistleblower protection, or their lack of engagement with the issue, reflects the passive stance of the European Commission. At the national level, provisions vary significantly depending on political will, cultural, and national specificities, affecting their scope, application, and level of protection offered to whistleblowers.

These findings lead to the conclusion that whistleblower protection in the EU is highly fragmented, both at the European and national levels. This lack of uniformity has contributed to numerous issues within the EU, with a turning point being the LuxLeaks scandal of 2014, which prompted the EU to transform its approach to

whistleblower protection. To address these issues, several instruments were adopted, including Regulation (EU) No 596/2014 on market abuse, Directive 2014/65/EU on markets in financial instruments, and Directive (EU) 2016/943 on the protection of trade secrets.

In 2017, under pressure from EU civil society and the European Parliament, the European Commission shifted its stance on the need for explicit whistleblower protection regulation, justifying it by the need to reduce negative impacts on the internal market's competitiveness and combat corruption, which were hindered by fragmented and underdeveloped national protection systems. Consequently, on October 7, 2019, Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons reporting breaches of Union law was adopted. Unlike other recommendatory international instruments, which provide guidance for amending national whistleblower protection laws, and the aforementioned EU directives and regulations, which regulate protection fragmentarily across various sectors, Directive (EU) 2019/1937 is the first to adopt a comprehensive approach and impose binding obligations on member states to transpose its provisions into national legislation by December 17, 2021. It fills a critical legislative gap in the EU, resulting from decades of gradual transformation in improving whistleblower protection.

Despite the obligation to transpose the directive by mid-December 2021, many member states failed to meet the deadline, with exceptions including Denmark (June 2021), Sweden (September 2021), Malta, and Portugal (December 2021). In 2022, the directive was transposed into the national legislation of several member states, including Croatia, Cyprus, Czechia, France, Greece, Ireland, Latvia, Lithuania, and Romania. In Austria, Belgium, Bulgaria, Finland, Germany, Hungary, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovakia, Slovenia, and Spain, transposition was delayed and occurred in 2023. As of March 2024, Poland and Estonia have yet to transpose the directive.

Third, the dissertation provides a detailed analysis of past and current criminal law regulations on whistleblower protection in Bulgaria. It concludes that, until 2023, Bulgaria's criminal law framework for whistleblower protection was heterogeneous and amorphous, characterized by scattered provisions across multiple normative acts of varying legal force, many of which had sector-specific applications. While citizens had the opportunity to report irregularities, including corruption, the lack of a cohesive reporting system negatively impacted the development of effective whistleblower protection mechanisms.

Following the democratic changes in Bulgaria, the legal framework for whistleblower protection did not undergo significant changes initially. Although Article 45 of the Bulgarian Constitution states that "citizens have the right to submit complaints,

proposals, and petitions to state authorities,” which aligns with the international right to whistleblowing as an element of freedom of expression and information under Article 11 of the EU Charter of Fundamental Rights, there was no explicit regulation on the specific protection these citizens should receive. Consequently, amendments were introduced in the Administrative Procedure Code in 2006, repealing the Law on Proposals, Signals, Complaints, and Requests.

Bulgarian legislation explicitly prohibits the consideration of anonymous reports and introduces a short two-year limitation period for reporting violations under the Administrative Procedure Code, requiring that no proceedings be initiated for irregularities committed more than two years prior. These provisions contribute to the ineffectiveness and practical inapplicability of the reporting mechanism, particularly for serious violations. The inability to remain anonymous, coupled with traditional distrust in the impartiality of institutions, further undermines the system. The two-year limitation period may also be problematic in certain cases, as socio-political conditions change slowly, requiring more time to build confidence in institutions.

Provisions on criminal law protection for whistleblowers are also found in the Criminal Procedure Code, but a significant issue arises here. The Criminal Procedure Code limits reportable matters to crimes of a general nature, whereas European policy focuses on protecting whistleblowers reporting breaches, fraud, and corruption, which is legally more robust. Since corruption itself is not defined as a crime in the Criminal Code, but rather various corrupt acts are criminalized, M. Yosifova argues that it is unacceptable for substantive law to require Bulgarian citizens to legally determine whether a violation or corrupt behavior constitutes a crime before reporting it.

Special general and sectoral provisions for whistleblower protection are also found in the Internal Rules for Protecting the Identity of Persons Reporting for Conflict of Interest and/or Integrity Checks by the Inspectorate of the Supreme Judicial Council, the repealed Law on Preventing and Detecting Conflicts of Interest, the Law on Combating Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Assets, the Law on Measures Against Money Laundering (2019), and others.

These normative and sub-normative documents reveal that the regulation of criminal law protection for whistleblowers in Bulgaria is highly fragmented and dispersed across multiple acts, leading to the following conclusions:

- In principle, anonymous reports are not considered, although the Criminal Procedure Code and the Law on Combating Corruption allow anonymity for reports received through mass media if unsigned.

- Emphasis is placed on the importance of criminal law protection for whistleblowers, but priority is given to protecting their identity. Few provisions address protection from actions leading to psychological or physical harassment, and effective protection against retaliation, including dismissal, is largely absent.
- The scope of protected persons and reportable subjects is significantly limited (e.g., restricted to high-ranking public officials, magistrates, or witnesses under the Criminal Procedure Code).
- There is no centralized authority for reporting corruption, with reports submitted to various entities such as ministry inspectorates, the ombudsman, or the Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture.

As a result, until 2023, Bulgarian citizens largely lacked adequate protection from risks such as retaliation and dismissal following corruption reports. The first step toward change involved transposing the EU directive's norms, although the adoption of the new Bulgarian law faced numerous challenges. The Bulgarian law incorporates the mandatory areas outlined in the EU directive, including public procurement, financial services, product safety, transport safety, environmental protection, radiation protection, food safety, public health, consumer protection, privacy and data protection, network and information security, and breaches affecting the EU's financial interests. Additionally, the Bulgarian legislator expanded its scope to include violations of Bulgarian legislation concerning public revenue collection, labor law, and civil service regulations.

Based on this analysis, the dissertation concludes that the development of legislation on criminal law protection for whistleblowers in Bulgaria reflects a broader trend: despite recognition of its importance, the introduction of effective protection mechanisms has been significantly delayed due to institutional, political, social, and cultural factors. Nevertheless, with the adoption of the Law on the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches in 2023, Bulgaria introduced the minimum mandatory standards for whistleblower protection, although challenges remain in effectively implementing the adopted legislation.

****CHAPTER TWO: RIGHTS AND OBLIGATIONS OF PERSONS REPORTING CORRUPTION****

This chapter examines, from a theoretical and practical perspective, the concept of “whistleblowers,” the scope of protected subjects, and the three-tier reporting system for corruption, including internal and external channels and the possibility of public disclosure.

First, the dissertation analyzes the essence of “whistleblowing,” presenting various

approaches to its definition by scholars such as R. Nader, M. Miceli, J. Near, W. Vandekerckhove, J. Boatright, and G. King. These approaches distinguish several perspectives on defining whistleblowing. The first views whistleblowing as a form of disloyalty or betrayal, leading to retaliation and negative reactions from both adversaries and associates. The second, more appropriate perspective, considers whistleblowing as an act of dissent aimed at achieving economic and social justice and correcting errors, thereby promoting transparency and establishing the moral legitimacy of the act in defense of the public interest. Additionally, whistleblowing represents an effective response to the state's failure to develop adequate mechanisms for public accountability.

The dissertation also examines the evolution of the concept of "whistleblowing" through the development of the international legal framework. Despite progress in regulating this issue, there is no universally accepted legal definition, and the normative scope of protected persons varies across countries and organizations. Legislative regulation is a crucial step toward reducing negative public perceptions of whistleblowers, clearly distinguishing them from labels such as spies or informants. Many individuals are reluctant to report corruption due to the "loyalty-betrayal paradox," necessitating clear legislative distinctions between whistleblowing and disloyal behavior toward an organization.

The dissertation analyzes the expansion of the scope of protected persons, noting that recent international instruments extend criminal law protection not only to direct whistleblowers but also to third parties. This is significant for the development of whistleblowing as a key element in preventing and combating corruption, as whistleblowers often rely on third-party assistance. Extending protection to third parties increases the likelihood of more individuals reporting corruption.

The analysis concludes that, with the development of normative frameworks, the personal and material scope of criminal law protection for whistleblowers has expanded. The category of "whistleblowers" now includes not only employees with access to information on irregularities but also direct observers and others connected to the organization. The inclusion of third parties, who may face negative actions due to their association with whistleblowers, is a particularly positive development.

Second, the clarification of the material scope and the ability of states to expand it based on specific needs provides whistleblowers with clarity regarding the protection they can expect when reporting within the legally defined scope.

Finally, some scholars argue that, despite normative advancements, civic participation in exposing corruption remains contentious due to historical

stereotypes about whistleblowing, misinterpretations of state functionality, and long-term, intentional or unintentional, flawed legislative policies built on the illusion of quick anti-crime results through new institutions or enhanced powers for existing ones.

Second, the dissertation thoroughly analyzes access to various reporting channels, concluding that they are essential for adequate and effective whistleblower protection. The adoption of Directive (EU) 2019/1937 significantly contributes to regulating clearly defined reporting channels. The directive adopts, with minor modifications, Vandekerckhove's three-tier reporting model, applied in the UK, which distinguishes three levels of reporting:

- 1) ****Internal reporting**** within the organization, with legislative requirements for public and private entities to establish specific units or delegate these functions to external organizations to investigate corruption reports.
- 2) ****External reporting**** to designated regulatory or supervisory authorities, with states choosing whether to assign this role to a dedicated body or existing institutions.
- 3) ****Public disclosure**** to police, media, parliamentarians, NGOs, or other regulators.

Similarly, Directive (EU) 2019/1937 organizes three reporting channels—internal, external, and public disclosure. Unlike UK legislation, the directive does not significantly differentiate between internal and external channels regarding their use conditions, with stricter requirements applied only to public disclosure due to its potential to cause serious negative consequences for organizations. Despite discussions on the sequential use of these channels, the directive emphasizes flexibility, allowing whistleblowers to choose channels freely, provided effective internal measures are possible and there is no risk of retaliation. Following pressure from France and Germany, Chapter II of the directive encourages internal reporting before external reporting when effective internal measures can be taken without retaliation risks.

In a comparative analysis, the dissertation examines the legal regulation of internal reporting channels for private and public entities under Directive (EU) 2019/1937 and the Bulgarian Law on the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches, covering timelines, confidentiality guarantees, communication with whistleblowers, and specific actions for receiving and investigating reports. The contentious issue of anonymous reporting is addressed, noting that a 2021 study found no direct link between anonymity and abuse of reports. However, Bulgaria opted not to consider anonymous reports, as permitted by the directive.

Attention is also given to Bulgaria's discretion in regulating specific follow-up actions by obligated entities, which are not detailed in Directive (EU) 2019/1937, leaving each member state, including Bulgaria, to define them.

Based on the European and Bulgarian frameworks, it is concluded that all public and private entities meeting the directive's and Bulgarian law's requirements must establish internal reporting channels accessible to all protected subjects. These channels must have clear, publicly communicated rules. Reports, depending on national choices, may or may not be anonymous, but all must be investigated impartially and transparently, balancing the rights of whistleblowers and those reported against.

Third, the dissertation examines the use of external reporting channels. While EU member states prioritize internal channels, these are not always the best option for whistleblowers. Therefore, clear legislative steps for using external channels and public disclosure are necessary. Directive (EU) 2019/1937 adopts a flexible "escalation" approach, requiring internal reporting first, followed by external reporting and public disclosure under specific legal conditions.

The dissertation identifies reasons for choosing external channels, including the absence or ineffectiveness of internal channels and the lack of stricter evidence requirements compared to public disclosure. The directive grants member states discretion in organizing external channels, resulting in varied EU models, with some states designating a single central authority and others allowing reports to multiple institutions.

****CHAPTER THREE: MECHANISMS FOR PROTECTING PERSONS REPORTING CORRUPTION****

This chapter thoroughly examines issues related to identity protection and anonymous reporting, specific criminal law protections against wrongful conduct and interference, support for whistleblowers, and the right to judicial protection, as well as penalties for violating whistleblowers' rights.

First, the dissertation focuses on protecting whistleblowers' identities as a preliminary, preventive measure to avoid retaliation, discrimination, or other adverse actions by employers or reported individuals. Identity protection is achieved through confidentiality or anonymous reporting.

The study reviews arguments for and against anonymous reporting. While anonymity offers higher security and is recommended for countries with

underdeveloped judicial systems or risks of physical or social ostracism, many states exclude it, citing concerns about fostering distrust and lack of accountability. The EU mandates member states to ensure confidentiality mechanisms but allows discretion on anonymous reporting. Bulgaria has chosen not to consider anonymous reports.

The dissertation outlines steps to ensure confidentiality, including secure reporting channels, restricted access to report information, trained personnel, data protection procedures, secure storage in dedicated registers, prohibitions on unauthorized disclosure, and sanctions for breaches.

Exceptions to confidentiality obligations are also examined, such as when whistleblowers voluntarily disclose their identity, provide explicit consent, or when disclosure is required by Bulgarian or EU law in the context of investigations or judicial proceedings. Article 22 of the Bulgarian law is critiqued for potentially undermining whistleblower protection by allowing information sharing with the Commission chair when reports target them.

In summary, effective identity protection mechanisms directly correlate with increased corruption reporting, as greater confidentiality enhances whistleblowers' personal and professional security, motivating more reports.

Second, fear of retaliation is a primary reason for not reporting corruption. Modern international frameworks regulate protection against wrongful conduct and interference. The dissertation examines theoretical and legal definitions of "retaliatory actions," concluding that they are negative, unlawful actions or omissions adversely affecting whistleblowers' legal sphere. The prohibition extends to both actual sanctions and threats of adverse actions.

Following best practices, Directive (EU) 2019/1937 and the Bulgarian law list prohibited retaliatory actions, though non-exhaustively. Four categories are analyzed: labor-related retaliation, actions targeting the whistleblower's person, actions affecting their commercial activities, and discriminatory retaliation.

Organizations are obligated to implement strategies to prevent wrongful conduct throughout and after the reporting process, including risk assessments, preventive measures (e.g., suspending disciplinary actions), and corrective measures to halt retaliation. In Bulgaria, competent authorities for corrective measures are listed in Article 20(1) of the law, applicable regardless of other legal powers.

Corrective measures depend on the specific adverse consequences and cannot be exhaustively listed, supported by European Court of Human Rights rulings. The

prohibition on retaliation aims to deter adverse actions, but its effectiveness requires provisions for personal liability, sanctions, and compensation for whistleblowers' material and non-material damages.

Third, fear of adverse consequences significantly impacts whistleblowers' motivation. Beyond prohibiting retaliation and corrective measures, Directive (EU) 2019/1937 outlines two groups of support measures to minimize potential harm.

The first group, mandatory under Article 20(1), includes:

- 1) Providing comprehensive, independent, free, and accessible information and advice on procedures and remedies against retaliation and affected persons' rights, delivered individually and confidentially in Bulgaria.
- 2) Effective assistance from competent authorities before relevant bodies, including certification of protection rights. Bulgaria faces challenges, as contact information for external reporting channels is not easily accessible as of April 2024.
- 3) Legal aid in criminal and cross-border civil proceedings, though Bulgaria's legal aid scope is limited, prompting de lege ferenda proposals for amendments to the Legal Aid Law.
- 4) Assistance in cross-border dispute resolution through mediation, though Bulgaria lacks a normative obligation for free mediator assistance as of April 2024.

Analysis reveals that Bulgaria's implementation of these support measures lacks clarity, necessitating two amendments to the law shortly after its adoption to align with the directive.

The second group of support measures—financial and psychological support during judicial proceedings—is non-mandatory. Bulgaria's law does not provide for such support, reflecting a cautious EU approach to avoid turning whistleblowing into a commercial activity, particularly given negative historical connotations in Central and Eastern Europe.

Fourth, alongside preventive and corrective measures, the dissertation examines judicial protection rights for both whistleblowers and affected persons, including fair trial rights, presumption of innocence, and compensation for damages. Whistleblowers are exempt from liability in cases such as acquiring information lawfully, breaching disclosure restrictions if necessary to expose violations, or disclosing trade secrets under specific conditions.

Temporary measures to halt or reverse retaliation, burden of proof shifts to employers, and compensation rights for affected persons based on false reports are also analyzed. Sanctions under Article 23 of the directive must be effective,

proportionate, and dissuasive, addressing actions like obstructing reporting, retaliation, malicious proceedings, or breaching confidentiality. Bulgaria's law specifies administrative sanctions, with recent amendments adding penalties for non-compliance with corrective measures. Comparative analysis shows varied sanction approaches across EU states, reflecting economic, social, and cultural differences.

The dissertation concludes that EU whistleblower protection regulation has undergone significant changes over the past decade, evolving from an area lacking competence to a subject of intense debate and regulation, creating a common protection framework. Key findings include:

- 1) Despite early recognition of the need for whistleblower protection, Directive (EU) 2019/1937 marked the first real step toward specific EU rules and mechanisms.
- 2) Member states retain flexibility to adapt protections to national specificities, such as choosing external reporting authorities or regulating anonymous reporting.
- 3) The EU framework's broader material and personal scope ensures better protection for whistleblowers and their associates.
- 4) The EU constructs a robust system of rights, obligations, and sanctions centered on whistleblowers, with accessible reporting channels, confidentiality protections, anti-retaliation measures, corrective mechanisms, and sanctions for violations.
- 5) Significant variations exist in national sanctions, ranging from administrative fines to criminal penalties.
- 6) Political challenges delayed directive transposition in many states, including Bulgaria, where the law's adoption faced debates and required amendments to address inconsistencies.
- 7) The European Commission identified discrepancies in Bulgaria's law, necessitating partial amendments.

****DE LEGE FERENDA PROPOSALS****

- 1) Amend Article 4(3) of the Bulgarian law to read: "information protected by the confidentiality of communications and correspondence between lawyers and their clients."
- 2) Revise Article 5(2)(6) and (7) to expand the scope of protected persons, adding "or a person about to enter a contract for any type of service" and adjusting Article 5(2)(7) to include "any other person" in a work-related context.
- 3) Remove the two-year limitation period in Article 9, amending it to state only: "No proceedings shall be initiated for anonymous reports."
- 4) Amend the Legal Aid Law to include whistleblowers in the list of eligible persons and provide partial funding for legal aid when income thresholds are not met.

The research substantiates the thesis that the negative impacts of whistleblowing necessitate comprehensive legislative measures to protect whistleblowers, addressing all risks faced in defending the public interest. However, due to the recent adoption of these laws and the lack of systematic judicial practice, assessing the effectiveness of civic participation and the prevention, correction, and sanctioning system remains challenging.

****MAIN CONTRIBUTIONS OF THE DISSERTATION****

- 1) A comprehensive study of the development of international, European, and Bulgarian legal frameworks for whistleblower protection.
- 2) An in-depth theoretical and legal analysis of the term “whistleblowers” and the scope of protected subjects under current norms.
- 3) A thorough examination of the three-tier reporting system, including obligations for public and private entities to maintain reporting channels and protections for public disclosures.
- 4) A comparative analysis of whistleblower protection mechanisms in the EU and Bulgaria, focusing on identity protection, anonymity, anti-retaliation measures, support, judicial protection, and sanctions.
- 5) De lege ferenda proposals to enhance whistleblower protection in Bulgaria.

****LIST OF PUBLICATIONS ON THE DISSERTATION TOPIC****

1. Yankova, R. (2024). Legal Framework for the Protection of Persons Reporting Corruption. *International Politics*, ISSN 2367-5375, Issue 1, pp. 68-99, CEEOL, National Reference List.
2. Yankova, R. (2024). Mechanisms for Protection of Whistleblowers. *Economics & Law*, ISSN 2682-972X, Vol. VI, Issue II, pp. 73-82, DOI: 10.37708/el.swu.v6i2.6, CrossRef, RePEc, ERIHPLUS.
3. Yankova, R. (2025). “Whistleblowers” – Essence and Significance in the Prevention and Fight Against Corruption. *Law, Politics, Administration*, ISSN 2367-4601, Issue 1, ERIHPLUS, CEEOL, National Reference List.