

СТАТИИ / ARTICLES

DOI: 10.54664/SUAW2542

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ
ЗА НАРУШЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Райна Николова

ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF PERSONS
WHO REPORT BREACHES OF EUROPEAN UNION LAW

Rayna Nikolova

Abstract: *This article presents the act that introduced into Bulgarian legislation Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of European Union law. It provides a comparative analysis of the general administrative anti-corruption proceedings in the Bulgarian Administrative Procedure Code and of the special administrative anti-corruption proceedings in the Act on the Protection of Persons Reporting Information or Publicly Disclosing Information about Breaches.*

Keywords: *administrative proceedings; anti-corruption; reporting or publicly disclosing information about breaches.*

Увод

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), бе обнародван в извънреден брой на „Държавен вестник“ (бр. 11 от 2.02.2023 г.). Разпоредбата на § 10 от Заключителните разпоредби на нормативния акт предвижда, че законът влиза в сила три месеца след обнародването му в „Държавен вестник“, като глава втора „Подаване на сигнал“, раздел I „Вътрешно подаване на сигнал“ с чл. 12 – 18 се прилагат по отношение на работодателите в частния сектор, които имат между 50 и 249 работници или служители, от 17 декември 2023 г. Неговият правен живот бе

предхождан от сложна и драматична законодателна процедура в резултат на отправяни сериозни критики от страна на бизнеса, научната общност и народни представители относно първоначално представения му вариант, доколкото обхватът му надхвърляше рамката на регулиране на обществените отношения в Общностното законодателство. Чрез него се въвежда в българското законодателство 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 (обн., Официален вестник, L 305, 26.11.2019, с. 17–56). Съществен елемент по повод на неговото при-

лагане е административноправната защита на гражданите, подаващи сигнали.

Административното право на защита на правата, свободите и законните интереси на гражданите включва няколко различни проявления:

1. право на жалби до различни общински и държавни органи¹;
2. право на устни или писмени възражения и обяснения², изслушване³;
3. право на защита във всички стадии на административния и административнонаказателния процес⁴;
4. предявяване на искиове пред съда при нарушени административни права;
5. право на подаване на предложения и сигнали до държавни и общински органи.

Настоящото изследване има за задача да засегне административните производства по подаване на сигнали при наличие на данни за корупционни практики.

1. Административно производство по подаване на сигнали за корупция – общи положения

Общата нормативна уредба на административното производство по подаване на сигнали на гражданите се съдържа в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица (чл. 107, ал. 4 от АПК).

Принципите, въз основа на които се реализира това административно производство, са:

1. правно регламентиране на дейността по работа със сигналите в подзаконовни устройствени актове, уреждащи функционирането на съответните администрации;
2. задължителност на разглеждането на сигналите (чл. 108, ал. 1 от АПК);
3. законосъобразно и обективно решаване на засегнатите проблеми съобразно чл. 107, ал. 1 от АПК, като в тази връзка е налице задължение да се изясни случаят и да се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите лица⁵ (чл. 114, ал. 1 АПК);
4. произнасяне по сигналите в установения срок (чл. 107, ал. 1 от АПК) от два месеца (арг. 121 от АПК)⁶;
5. забрана за преследване на гражданите, подали сигнали (чл. 108, ал. 2 АПК)⁷.

Субекти, които инициират производството, са всеки гражданин или организация, както и омбудсманът. Изброените категории лица са и страни в административната процедура (чл. 109 АПК). Субекти, в качеството им на решаващи казуса, са органите, които непосредствено ръководят и контролират органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава (арг. 119, ал. 2 АПК).

Законът не поставя изисквания за спазване на определена форма на сигнала. Той може да е писмен или устен, подаден лично или чрез упълномощен представител, по телефон или електронна поща (чл. 111, ал. 1 АПК). Възможно е сигналът да трябва да се конкретизира и за тази цел на подалия го гражданин се дават съответни указания в как-

¹ Реалното търсене на защита от държавни и общински органи и институции е упражняване на конституционно право (чл. 56, изр. 1 от КРБ) и не може да бъде тормоз именно поради липса на надмощно положение на търсещия защита. Но и злоупотребата с това право е недопустима (чл. 57, ал. 2 от КРБ), особено когато е насочена към увреждане на честта, достойнството и доброто име на друго лице (чл. 32, ал. 1, изр. 2 КРБ). Решение № 8645 от 25.06.2010 г. по адм. д. № 6058 от 2010 г. на ВАС, Петчленен състав.

² Решение № 2780 от 27.02.2012 г. на ВАС по адм. д. № 12603 от 2011 г., VII отделение.

³ Решение № 9044 от 20.06.2013 г. по адм. д. № 3571 от 2013 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁴ Решение № 15 от 28.09.1993 г. по к. д. № 17 от 1993 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 88 от 15.10.1998 г.

⁵ Решение № 23 от 23.02.2018 г. по адм. д. № 304 от 2017 г. на Административен съд – Стара Загора.

⁶ Решение № 47 от 23.12.2022 г. по адм. д. № 441 от 2022 г. на Административен съд – Русе.

⁷ В научната доктрина принципът за срочност проиднасянето по сигнала не е засегнат. Костов, Д. Нови моменти в административния процес според АПК. С.: Сиела, 2007, с. 129–130.

ва насока да се направят допълненията, като в този случай той трябва да бъде подаден в писмена форма (чл. 111, ал. 3 АПК). Поставят се особени изисквания за форма както при устните, така и при писмените, а именно: същите да не са анонимни. В случай че нарушенията са извършени преди повече от две години, административно производство не се образува. Същата е хипотезата, когато сигналът е подаден до некомпетентен орган.

2. Подаване на сигнали на специално правно основание

В Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) на специалноправно основание са предвидени условията, редът и мерките за защита на лицата в публичния и в частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или на актове на Европейския съюз (ЕС), които застрашават или увреждат обществен интерес и правото на Европейския съюз, както и редът и условията за подаване и разглеждане на такива сигнали или публично оповестена информация. Общото в така въведеното административно производство с разгледаното в т. 1 от настоящото изложение е предназначението на сигнала – сезирането на компетентен орган за наличието на закононарушения. В АПК формулировката е от по-общ порядък. В рецитал 15 от Преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета целта е артикулирана по категоричен начин: „защитата на финансовите интереси на Съюза, която е свързана с борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща разходите на Съюза, събирането на приходи от Съюза и средства или активи на Съюза“.

Законът въвежда в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби дефиниция на „нарушения“⁸: „Нарушения“ са действия или бездействия, които са:

а) незаконосъобразни и са свързани с българското законодателство или актовете на Европейския съюз в областите, посочени в чл. 3, или

б) противоречат на предмета или целта на правилата в актовете на Европейския съюз и областите, посочени в чл. 3.“. В специалния административен закон се предвижда нарушенията да засягат не само установения ред на държавно управление в България, но и правилата на поведение, предвидени в актовете на ЕС.

В специалното административно производство по ЗЗЛПСПОИН сигналът може да бъде и анонимен, като това обстоятелство не изключва възможност за образуване на производство, за разлика от общия ред по АПК.

В общия процесуален закон е използвано родово понятие за адресатите на сигналите „административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции“ (чл. 107, ал. 1 АПК). В специалния закон е въведен един общ, централен орган за външно подаване на сигнали и това е Комисията за защита на личните данни (чл. 19, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН), която го препраща по компетентност до Комисията за защита на конкуренцията; до Комисията за финансов надзор; до Българската народна банка; до Държавна агенция „Национална сигурност“; до Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори; до Комисията за защита на потребителите; до председателя на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор; министъра на транспорта и съобщенията; министъра на околната среда и водите; до председателя на Агенцията за ядрено регулиране; до Българската агенция за безопасност на храните; до главния държавен здравен инспектор; до Комисията за защита на потребителите; до Националния екип за реагиране при инциденти с компютърната сигурност; до министъра на вътрешните работи чрез дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС); до изпълнителния директор на Националната агенция за приходите; до изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“; до областния управител на областта, в която се намира общината, срещу която е подаден сигналът, или друг компетентен централен орган на изпълнителната власт съобразно спецификата

⁸ Виж подробно за анализа на понятието „административно нарушение“ и същността му в Сивков, Ц. Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми. С.: СОФИ-Р, 1998, с. 32–43.

на сигнала; до кметовете на общини за сигнали за нарушения, свързани с дължими общински вземания (чл. 20, ал. 1 ЗЗЛПСПОИН). Следователно пътят от подателя до адресата на сигнала в специалния закон е по-дълъг.

3. Конституционен произход на правото на защита на лица, подаващи сигнали

Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси (чл. 56, изр. 1 Конституцията на Република България). Конституционното право възниква автоматично: „Щом възникне заплахата за определен законен интерес, се поражда и конституционното право на съответна защита, гарантирана на гражданите с чл. 56 от Конституцията. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. Като основно право на гражданите то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от основния закон. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Правото на защита по този текст може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции“⁹.

Конституционното право на защита е основно, доколкото на неговата база се поражда множество различни правоотношения. Като основно право то е неотменимо (арг. чл. 57, ал. 1 Конституцията на Република България). Също така е всеобщо (универсално), защото принадлежи на всички граждани, и в същото време е индивидуално, лично, персонално. Има процесуален характер, защото е средство за реализирането на материални права: „Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). Следователно разпоредбата на чл. 56 от Конституцията не прогласява обема на правата, а е гаранция и способ за осъществяването на правото

на защита на личността, на нейното свободно развитие и защита на нейните основни блага: живот, достойнство, чест и сигурност (чл. 4, ал. 2 от Конституцията). Правото на защита е преди всичко основно право на гражданите, за да охрани техните права и законни интереси. Систематическото му място в Конституцията – главата за основните права – сочи особено то значение, което му придава законодателят. От друга страна, правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на нарушени права или законни интереси. При наличието на правен интерес то включва в себе си субективното право като гарантирана възможност от закона за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес. Ето защо правото по този текст е типично лично право на гражданина. Правата и законните интереси представляват единство независимо от това, от какъв законов източник са прогласени, което следва, че при упражняване на правото по чл. 56 от Конституцията трябва да е налице не само застрашено конституционно право или конституционно признат интерес, но и право, което е признато в друг законов източник“¹⁰. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени – Решение № 3/1994 г. по к. д. № 1/1994 г.“¹¹.

„Правото на защита няма единствено инструменталното значение на средство за обслужване на останалите основни граждански права. То е самостоятелно право със собствена ценност, чието упражняване е насочено към реално утвърждаване на човешкото достойнство. Чрез него се налага длъжмото от държавата и другите правни субекти въздържане от посегателства върху личната сфера на гражданина. В този контекст правото на защита, освен всеобщо универсално право, представлява и лично гражданско право. Чрез него се обезпечават реализацията не само на конституционно признатите права и интереси

⁹ Решение № 14 от 27.10.1997 г. по к. д. № 11 от 1997 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 100 от 31.10.1997 г.

¹⁰ Решение № 3 от 17.05.1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г., попр. ДВ, бр. 52 от 28.6.1994 г.

¹¹ Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 52 от 8.5.1998 г.

си, но и правата и интересите, които имат друг законен източник (вж. Решение № 3/1994 г. по к. д. № 1/1994 г.)¹².

4. Административноправна защита на лица, подаващи сигнали

Мерките за защита на лицата, подаващи сигнали срещу нарушения, включват:

4.1. Забрана на всяка форма на ответни действия спрямо лицата, имащи характера на репресия и поставящи ги в неблагоприятно положение, както и заплахи или опити за такива действия (чл. 33, ал. 1 ЗЗЛПСПОИН).

4.2. Мерки за подкрепа:

а) безплатни и достъпни информация и съвети относно процедурите и мерките за защита;

б) помощ пред всеки орган, необходима за защита срещу репресивни ответни действия, включително чрез надлежно съобщаване на факта, че лицата имат право на защита;

в) правна помощ в административни спорове във връзка с подадения сигнал или оповестената информация, в съответствие със Закона за правната помощ (чл. 35, ал. 1, т. 1-3 от ЗЗЛПСПОИН).

4.3. Освобождаване от отговорност на сигнализиращите лица, които 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 оповестяване на информацията е било необходимо за разкриване на нарушението (чл. 36, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН).

4.4. Понасянето на административнонаказателна отговорност от този, който:

1. възпрепятства или се опитва да възпрепятства подаването на сигнал, подаден в изпълнение на целта на закона;

2. в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия във връзка със сигнала или умишлено ги забави;

3. в законоустановения срок не предостави информация за последващите действия на лицето, подало сигнала (чл. 42 от ЗЗЛПСПОИН);

4. предприема действие с цел репресия срещу лицето, подало сигнала, или срещу лице, свързано с него;

5. инициира производство, ако се извършва само с намерение да се увреди сигнализиращото лице чл. 43 от ЗЗЛПСПОИН).

Заклучение

Предвидената в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, съвкупност от мерки на административноправна защита не се характеризира с нужната ефективност и категоричност. Само един от предвидените механизми за защита – понасянето на административнонаказателна отговорност от предприемащите ответни репресивни действия срещу подалите сигналите граждански лица може да постигне донякъде гръмка обявената в чл. 2 от закона цел – защитата на лицата в публичния и в частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или на актове на Европейския съюз, станала им известна при или по повод изпълнение на трудовите или служебните им задължения или в друг работен контекст.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Костов, Д. Нови моменти в административния процес според АПК. София: Сиела, 2007 // **Kostov, D.** Novi momenti v administrativnia protses spored APK. Sofia: Siela, 2007.

Сивков, Ц. Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми. София: СОФИ-Р, 1998 // **Sivkov, Ts.** Administrativno nakazvane. Materialnopravni i protseualnopravni problemi. Sofia.: SOFI-R, 1998.

¹² Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к. д. № 12 от 1994 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 95 от 18.11.2014 г.