

ЗАЩО ДА СИГНАЛИЗИРАМ?

базово сравнително проучване на гражданската активност при подаване на сигнали за прояви на корупция от лица, заемащи държавни длъжности



© Мария Петкова – корица, 2018

За съставянето на корицата са използвани изображения от freepic.com

© Неда Грозева, Атанас Карашенски, Мартин Граматиков, Десислава Игнатова

© Български институт за правни инициативи, 2018

СЪДЪРЖАНИЕ

4

РЕЗЮМЕ

5-7

ПРЕДИСТОРИЯ И МОТИВАЦИЯ: ЗАЩО ПРОУЧВАМЕ ГРАЖДАНСКАТА АКТИВНОСТ ПРИ ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ

8

МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

9

ДО КОИ ИНСТИТУЦИИ СА ОТПРАВЕНИ ВЪПРОСИ ПО РЕДА НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

10-12

ОТ КОИ ИНСТИТУЦИИ ПОЛУЧИХМЕ ОТГОВОР

13

ПОЛУЧАВАТ ЛИ ИНСТИТУЦИИТЕ АНОНИМНИ СИГНАЛИ

13

ПОДАВАТ ЛИ СЕ СИГНАЛИ И ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ

14-18

ИЗПОЛЗВАЕМОСТ НА ОНЛАЙН СТРАНИЦИТЕ
ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛ ЗА КОРУПЦИЯ В 19 УЕБСАЙТА
НА БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУЦИИ – ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА И ОБРАТНА ВРЪЗКА

18-21

РОЛЯТА НА ДИЗАЙНА НА ПРАВНИ ПРОЦЕДУРИ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

РЕЗЮМЕ

Корупцията и доверието нямат общоприети дефиниции. В същото време те са в пряка зависимост помежду си. Най-често¹ доверието се определя като готовността да бъдеш уязвим. То е процес, в който осъзнато приемаме да бъдем накарани докато таим позитивни очаквания към чужди действия. В контекста на корупцията, комуникацията между граждани и институции не е по-различна: подавайки сигнал, гражданинът приема да бъде уязвим.

Проучването разглежда събрани емпирични данни свързани с гражданската активност при подаване на сигнали за корупция и конфликт на интереси и фактори, които могат да повлияят позитивно на доверието в институциите. Данните показват, че е налице сравнително ниска гражданска активност – през 2016 г. в 18 национални институции са регистрирани общо 265 сигнали за корупция (средна стойност 14,7 сигнала за институция). От тях едва 100 са подадени по електронен път, което означава, че в тази среда има поле за развитие. Емпиричните данни са допълнени от анализ на уебсайтовете на институциите и препоръки какво може да се подобри, за да се насърчи подаването на сигнали и как това да се случва по електронен път. Неслучайно в Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г. като стратегическа цел е посочено предоставянето на качествени, ефективни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса.

Анализът на използваемостта на институционалните уебсайтове показва не само какво може да се промени в уеб комуникацията между граждани и институции, но и насочва към значимостта на дизайна на правни процедури в борбата с корупцията. Разглеждат се основни направления за качеството на процедурите по онлайн подаване, получаване и обработка на сигнали за корупция.

Акцентира се върху необходимостта институциите да погледнат към съществуващите процедури от позицията на *техните потребители (гражданите)* и да разработят комуникационни механизми, които насърчават последните към нетърпимост и незабавно сигнализиране при корупционни прояви.

¹ Най-често употребяваната дефиниция е от Майер и колегите му професори по мениджмънт Давис и Шорман: Mayer, R.C., Davis, J.H., & Schoorman, D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20:709-734.

ПРЕДИСТОРИЯ И МОТИВАЦИЯ: ЗАЩО ПРОУЧВАМЕ ГРАЖДАНСКАТА АКТИВНОСТ ПРИ ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ

Темата *борба с корупцията* донякъде заживя втори живот през 2015 г. Тогава се прие Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 и се създаде междуведомственият Национален съвет по антикорупционни политики². Препоръките на GRECO³ и на Европейската комисия в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка ставаха все по-осезаеми и натрапчиви за корупционния комфорт в България. Можем да твърдим, че след реформата на съдебната система *борбата с корупцията* се утвърди като най-въпнуваща тема за българската общественост.

На 23.01.2018 г. влезе в сила Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ). Макар да бе обект на аргументирана критика и президентът да го върна за ново обсъждане в парламента, ветото бе преодоляно, а текстовете окончателно приети. Впоследствие Народното събрание избра и членовете на новата Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Така към днешна дата *борбата с корупцията* се концентрира около дейността и очакванията към новата Комисия. Важно е да отбележим, че това проучване не цели да анализира работата на този или на друг държавен орган. За да се направи качествен и обективен външен анализ, е нужен по-дълъг период на наблюдение и по-широк набор от данни.

Борбата с корупцията е общо усилие и не търпи да се заключава само на политическо ниво, в една институция или само в усилията на гражданския сектор. Най-напред е нужно да разясним, че няма общоприета дефиниция за корупция в световен план. Тя съпровожда човешкото развитие и се движи заедно с него - за нея се загатва още в Законника на Хамурапи⁴. Най-общо под корупция се разбира злоупотреба с власт за лична

² Решение №230 на Министерски съвет от 09.04.2015 г. и Постановление №136 на Министерски съвет от 29.05.2015 г.

³ The Group of States against Corruption (GRECO): <https://www.coe.int/en/web/greco>

⁴ Законникът или Кодексът на вавилонския Цар Хамурапи (VIII в. пр.Хр.) включва 282 разпоредби в 8 групи. По превод от Волков И.М., *Законы вавилонского царя Хаммураби*, 1914, една от тях гласи: „(§5) *Если судья разобрал дело, вынес решение и изготовил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изболчить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере; кроме того, в собрании его должны согнать с его судейского кресла, и он не должен возвращаться и заседать вместе с судьями в суде*” или: „(§5) *Ако съдията си е изяснил делото, излязъл е с решение и го е подпечатал, а впоследствие е решил да измени решението си, то този съдия следва да бъде изболчен в изменение на решението, което е постановил и да заплати в 12-кратен размер цената на иска. Освен това*

изгода – получаване на облага, която не ми се следва. Корупцията е явление с тежки последици, от което най-силно страдат онези, които не могат да се защитят. Подкупът е най-популярната и разпознаваема форма на корупция, но не я изчерпва. Изнудване, незаконно присвояване, непотизъм, упражняване на неправомерно влияние също са форми на корупция. Какво се приема и какво не за корупционно престъпление в една държава обаче – ще зависи от нейното законодателство.

С приемането на ЗПКОНПИ българският законодател утвърди следната дефиниция (чл.3, ал.1): *Корупция по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на неследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица.*

Борбата с корупцията се води основно на два фронта: превенция и борба по същество, която осъществяват правоприлагащите органи чрез техните репресивни функции. Именно затова най-успешен е обединяващият подход за противодействие на корупцията. В него място заемат и правоприлагащите органи, но и гражданското знание за това как се предотвратява, проявява и действа корупцията на ниво личност и на ниво система. Ведно с тях следва да се развива и вътрешната институционална култура на превенция.

Един от начините за противопоставяне на корупцията, който изисква гражданска проактивност, е незабавното сигнализиране за настъпила нередност. Такова начинание е възможно да стресира и обърка, тъй като за гражданина X се поражда множество въпроси: *къде и да съобща ли за тази корупционна проява, какво ще последва, дали сигналът ми ще се потули, кой ще го разгледа, ще се разчуе ли, мога ли да търпя неблагоприятни последици само заради това, че сигнализирам, ще застраша ли своето семейство...* Историята сочи как онзи, който сигнализира (whistleblower - разобличител, когато това се случва в контекста на неговата работа, например вътрешен одитор) може да бъде представян в двете крайности – от жертва до доносник. Това, което показват немалко световни примери е, че влизайки в ролята на разобличител⁵, човек рискува и плаща висока

събранието на съдиите е длъжно да го изгони от съдийското кресло (място) и не трябва да се връща и да заседава заедно със съдиите в съда."

⁵ Един от най-известните разобличители (whistleblowers) в световната история е ФБР агентът Марк Фелт (1913-2008), който допринася за разкриване на аферата „Уотъргейт“. Скрита зад псевдонима Deep Throat, неговата самоличност се пази в тайна до 2005 г.

цена, за да сподели истината наяве. Има вероятност животът му да се завърти на 180 градуса: да загуби работата си, да спечели недоброжелатели, да търпи финансови загуби. Но ако всеки път сподавяме преживените дори малки несправедливости и се примиряваме със среда, която не ни удовлетворява – те ще се натрупват, докато нашето мълчание дългосрочно захранва корупцията.

Това са част от мотивите да създадем проучването и да обърнем внимание на темата по нов начин. То има за цел да изследва: (1) налици ли е гражданска активност за подаване на сигнали за корупция и какви са предпочитаните за това начини; (2) в какво състояние са онлайн инструментите за подаване на сигнали в институционалните уебсайтове. Както подсказва и самото заглавие, проучването е базово и добра основа за разговор между институции и граждани по следните въпроси в контекста на корупцията:

- Какво буди доверие и какво боязън у гражданите? Какво можем да вложим в понятието *доверие*?
- От какво зависи активността и решимостта на гражданите да сигнализират при неправомерни прояви от страна на държавни служители?
- До каква степен върху доверието в институциите влияе състоянието на техните уебсайтове, особено структурата и информацията в страниците за подаване на сигнали за корупция?

Обединихме различна експертиза - правна, психологическа и ИТ, за да конструираме практичен формат на изследване. Такова, което дава полезна обратна връзка на институциите и в същото време информира гражданите.

МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Настоящият документ представлява базово сравнително проучване на това доколко и по какъв начин граждани и юридически лица са склонни да се обръщат към институциите при прояви на неправомерни практики от страна на държавни служители, най-вече корупция и конфликт на интереси.

Отправна точка на изследването са инструментите и указанията за подаване на сигнали, достъпни в институционалните уебсайтове плюс статистически данни. За целта зададохме въпроси по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) за броя получени сигнали и начините на подаването им до 19 институции в рамките на една календарна година – 2016. Изследването не претендира за изчерпателност – избрани са национални институции, към чиято дейност има изявен обществен интерес. Това не е пълен списък на държавните органи и централизирани административни структури, действащи на територията на Република България.

Питанията по ЗДОИ не са задавани по шаблон, а са адаптирани спрямо онлайн насоките за подаване на сигнали и жалби от самите институции, за да се извлече конкретна информация и са съобразени с техните правомощия. Питанията по ЗДОИ не засягат съдържанието на сигналите. Не ни е известно дали един сигнал е паралелно подаван до различни институции. В този смисъл проучването е силно ограничено. Събраната информация по ЗДОИ е систематизирана и представена в резюме. Извършен е преглед и анализ на интернет страниците на 19-те институции. Вследствие на това са споделени наблюдения и препоръки. За целта на анализа URL адресите на уебсайтовете на всички 19 институции са последно посетени на 30.04.2018 г.

Споделените наблюдения и препоръки на база проучената информация отразяват самостоятелното професионално мнение на експертите. Те разбират, че проучването може да бъде усъвършенствано и разширено в множество направления. Това проучване е проведено извън рамките на проектно, програмно или друго финансиране. Екипът на изследването благодари на всички, които допринесоха по пътя на създаването му с идеи, обратна връзка и експертна подкрепа.

ДО КОИ ИНСТИТУЦИИ СА ОТПРАВЕНИ ВЪПРОСИ ПО РЕДА НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

В периода 09.01.2018 – 04.04.2018 г. поетапно са отправени питання за достъп до информация до **19** държавни органи с различни правомощия и сфера на дейност:

АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (АОП)

АГЕНЦИЯ „ПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (АПИ)

БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА (БНБ)

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ (ВСС)

ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“ (ДАНС) – *заявлението е препратено по компетентност и пълен достъп до обществена информация е получен от КПКОНПИ*

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ (КЗД)

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА (КЗК)

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ (КЗП)

КОМИСИЯ ЗА РАЗКРИВАНЕ НА ДОКУМЕНТИТЕ И ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРИНАДЛЕЖНОСТ НА БЪЛГАРСКИ ГРАЖДАНИ КЪМ ДЪРЖАВНА СИГУРНОСТ И РАЗУЗНАВАТЕЛНИТЕ СЛУЖБИ НА БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА АРМИЯ (КРДОПБГДСРСБНА)

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА (КРС)

КОМИСИЯ ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР (КФН)

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ *относно* ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ КЪМ МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ (Главен инспекторат към МС)

НАРОДНО СЪБРАНИЕ (НС)

НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ (НАП)

НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА КАСА (НЗОК)

НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ (НОИ)

НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ (НСИ)

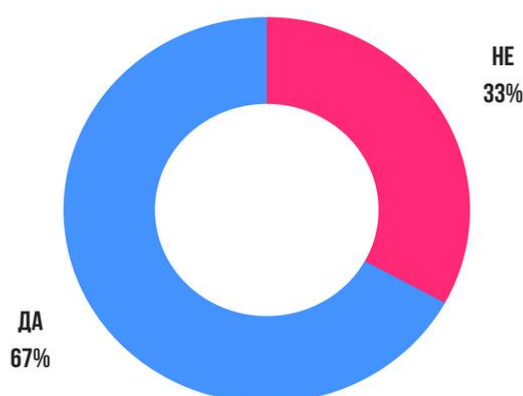
ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПАТЕНТНО ВЕДОМСТВО (ПВ)

ОТ КОИ ИНСТИТУЦИИ ПОЛУЧИХМЕ ОТГОВОР

От изброените 19 институции, получихме отговор от 18. Единственият орган, откъдето липсва такъв, е НАП. По своя инициатива някои обогатиха с допълнителни данни отговорите си. Към други сме отправили последващи уточняващи питання, за да сме уверени, че получената информация е коректно интерпретирана от наша страна. Макар да не е институция, упълномощена да разглежда и да се произнася по сигнали за корупция и конфликт на интереси, сме отправили запитване и до Омбудсмана на Република България. Фигурата на омбудсмана е разпознаваема и при нередност или преживяна несправедливост, мнозина се досещат именно за омбудсмана като подходяща институция, към която да се насочат. Въпреки това, от отговора по ЗДОИ става ясно, че през 2016 г. там са постъпили 2 жалби с общи твърдения за корупция. За улеснение най-общо ще ги наричаме **сигнали за корупция** (в т.ч. допускаме да влизат и жалби), тъй като е налице разнородна терминология: *сигнал с насоченост превенция и противодействие на корупцията; жалби и сигнали срещу корупция, неправомерни деяния на служители и/или други нередности; информация за нередности, информация за конкретна корупционна проява на служител; сигнали за нередности, злоупотреби, конфликт на интереси и подозрения за измами по проекти, свързани с изпълнението на програми, съфинансирани от ЕС и т.н.* Питанията по ЗДОИ се отнасят за календарната **2016 г.**⁶:

ПОЛУЧАВАНИ ЛИ СА СИГНАЛИ ЗА КОРУПЦИЯ ВЪВ ВАШАТА ИНСТИТУЦИЯ?



⁶ Към Министерски съвет е отправено идентично питане и за 2017 г. относно дейността на Главния инспекторат към Министерски съвет. От отговора става ясно, че през 2017 г. в Главния инспекторат не са постъпвали сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и на служители на ръководна длъжност от администрацията на Министерски съвет.

В 6 от 18 институции не са постъпвали сигнали за корупция: АОП, БНБ, КЗД, КЗК, КРДОПБГДСРСБНА и КРС. Институциите, в които са получавани сигнали са 12. От данните е видно, че най-голям брой сигнали за корупция през 2016 г. са получени в специализираната дирекция „Противодействие на корупцията“ към ДАНС – 137. Това е така, тъй като преди да влезе в сила Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) сред нормативно установените дейности на агенцията бе и противодействието на корупцията по високите етажи на властта. Иначе казано: когато правомощията свързани с антикорупционна дейност по високите етажи на властта са нормативно установени – няма как тази институция да лежи на една плоскост с останалите. Съгласно чл. 4, ал.1 и вече отменената т.4 (ДВ, бр.7/2018) от Закона за ДАНС агенцията извършваше дейности за защита на националната сигурност от посегателства, насочени срещу националните интереси, независимостта и суверенитета на Република България, териториалната цялост, основните права и свободи на гражданите, демократичното функциониране на държавата и гражданските институции и установения в страната конституционен ред, свързани и с **корупционни прояви на лица, заемащи висши държавни длъжности**. Към днешна дата ДАНС няма такава компетентност.

Тези правомощия вече са възложени на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Лицата, заемащи висши публични длъжности, са описани в чл. 6, ал. 1 от ЗПКОНПИ (сред тях са президентът, народните представители, министър-председателят, кметове и др.). Съгласно закона всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемащо висша публична длъжност, може да подаде сигнал до Комисията. На интернет страницата на Комисията няма специален e-mail адрес или онлайн формуляр за подаване на сигнали – има образец, който може да се изтегли и попълни. Законът не указва, че сигнал може да се подава само на хартиен носител. В този смисъл е добре Комисията да открие такъв адрес и да предостави максимално уточняваща информация относно процеса на обработка на сигнали и кои са лицата по чл. 6, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

От получените в ДАНС 137 бр. сигнали 5 бр. са препратени до прокуратурата, а 22 бр. са определени като неотнормирани към възложените по закон дейности на дирекцията. Уточнява се, че през 2016 г. са получени 202 бр. възлагателни писма от прокуратурата за извършване на отделни действия за проверка и събиране на данни във връзка с получени

при тях сигнали, съдържащи твърдения за корупционни деяния. След ДАНС най-голям брой сигнали са получени в АПИ – общо 79, като от тях само 1 е препратен до прокуратурата. Ето и данните за всички институции:

ИНСТИТУЦИЯ	РЕГИСТРИРАНИ СИГНАЛИ
ДАНС	137
АПИ	79
НС	47
НСИ	21
ВСС	16
НЗОК	8 ⁷
НОИ	3
КЗП	2
Главен инспекторат към МС	2
Омбудсман	2
КФН	1
ПВ	1
АОП	0
БНБ	0
КЗД	0
КЗК	0
КРДОПБГДСРСБНА	0
КРС	0
НАП	липсват данни

⁷ НЗОК не регистрира анонимни сигнали – това е бройката на неанонимните сигнали получени за 2016 г.

ПОЛУЧАВАТ ЛИ ИНСТИТУЦИИТЕ АНОНИМНИ СИГНАЛИ

Един от въпросите, които зададохме към институциите, е дали получават анонимни сигнали за корупционни прояви на техни служители. В ДАНС, НС, ВСС и Главния инспекторат към МС има регистрирани такива. В ДАНС това са **14 бр.** сигнали за 2016 г. В Народното събрание анонимни сигнали са постъпили само в Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика – **6 бр.** сигнали. Във Висшия съдебен съвет са получени **2 бр.** анонимни сигнали, като един от тях чрез антикорупционна кутия в орган на съдебната власт. В Главния инспекторат към Министерски съвет е получен **1 бр.** сигнал за корупция на орган на изпълнителната власт, който е анонимен.

В отговора на НЗОК е отбелязано, че са получени анонимни сигнали за корупционно поведение от страна на договорни партньори на НЗОК, изпратени чрез деловодната система и пощенската кутия на НЗОК като по анонимните сигнали проверки не се извършват. Остава отворен въпросът по какъв начин се води статистика за анонимните сигнали и дали има утвърдени единни практики за това в институциите.

ПОДАВАТ ЛИ СЕ СИГНАЛИ И ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ

Доминира подаването на сигнали на хартиен носител. Има и сигнали, получени по електронен път чрез имейл. От общо 265 бр. сигнали във всички институции 100 са получени по електронен път (37,74%). Ето какво сочат точните данни, където разполагаме с такива:

ИНСТИТУЦИЯ	РЕГИСТРИРАНИ СИГНАЛИ ЗА 2016	
	Общо	Получени по е-път: <i>независимо чрез общ или специален имейл</i>
ДАНС	137	34
АПИ	79	52
НСИ	21	3
ВСС	16	3
НЗОК	8	6
Омбудсман	2	1
КЗП	2	1
ЗАЕДНО:	265	100

ИЗПОЛЗВАЕМОСТ НА ОНЛАЙН СТРАНИЦИТЕ ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛ ЗА КОРУПЦИЯ В 19 УЕБСАЙТА НА БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУЦИИ – ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА И ОБРАТНА ВРЪЗКА

Уебсайтът е инструмент за общуване и източник на информация. Начинът, по който там се структурира и представя информация, влияе върху степента на доверие към държавните органи. Доверието към една институция се изгражда основно чрез нейните действия. Уебсайт, който в подходяща форма отговаря на тези и други въпроси, може да го повиши. За да се определи обективно доколко институционалните уебсайтове изграждат доверие в гражданите в качеството им на потребители когато говорим за подаване на сигнал за корупция, 19-те уебсайта, обект на това проучване, бяха проверени по критерии в две основни категории:

1. КАТЕГОРИЯ 1 – ДЕМОНСТРИРА ЛИ СЕ ЖЕЛЕНИЕ ЗА ПРИЕМАНЕ НА СИГНАЛ ЗА КОРУПЦИЯ

Обективният критерий, който може да обуслови категория 1 е *наличието на връзка от начална страница (homepage) към страница с информация за подаване на сигнали или указания/насоки за действие при прояви на корупция от държавни служители*. В началната страница на 17 от 19 уебсайта съществува връзка към такава страница. Този критерий покрива и двете възможности:

- Бутон, който изрично сочи, че се касае за подаване на сигнал за корупция;
- Бутон „Контакти”, който отвежда до страница, в която са описани начините за контакт със съответното ведомство.

В 2 уебсайта бутонът „Контакти” не отвежда директно до указания за подаване на сигнал или друга насочваща информация при корупционна проява. Това са тези на БНБ и Народно събрание. В уебсайта на БНБ и чрез контакти, и чрез системата за търсене не се откриват указания за подаване на сигнали или каквато и да е друга информация, свързана с възможни прояви на корупция от служители на БНБ. В уебсайта на Народно събрание информация се съдържа в подстраницата и вътрешните правила за действие на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика, т.е. тя е налична и изчерпателна, но за незапознатите с архитектурата на уебсайта може да се окаже трудна за намиране.

В интернет страницата на НАП мястото за подаване на сигнали е анонсирано с изображение, чиито alt и title атрибути са празни, а името на файла, съдържащо изображението не е релевантно към съдържанието. Подобно изпълнение прави частта от съдържанието, реализирана с изображение недостъпна за потребителите, използващи екранни четци - незрящи, хора с ограничено зрение, хора с определени когнитивни затруднения, напр. дислексия и др.

Следва да се отбележи, че в уебсайтовете с повече информация потребителите често прибегват до търсене чрез съответната система в уебсайта. Има случаи, в които резултатите от търсенето са така структурирани, че затрудняват намирането на дадената страница. Слабата намируемост се дължи на:

- Недобра имплементация на системата за търсене;
- Липса на подходящо текстово съдържание в тези страници.

2. КАТЕГОРИЯ II - ФАКТОРИ, ВЛИЯЕЩИ НА ДОВЕРИЕТО НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ:

а. Ясно уверение за опазване самоличността на подателя (защита на подалия сигнала) - в уебсайтовете е важно да има разяснителни текстове на местата за подаване на сигнали, които обещават опазване самоличността на подалия сигнала. Така например има такива текстове в уебсайтовете на НЗОК; Народно събрание – във Вътрешните правила за дейността на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика; КЗК; Патентно ведомство и НАП. Тези текстове не винаги следват единен изказ и са разположени на предвидими за потребителя места в сайта.

б. Разяснения по процедурата за обработване на сигнали - решението да се подаде сигнал е трудно и разясненията за бъдещите действия по обработка на сигнала са важен фактор при формирането на доверие. Тук следва да се представят детайлите на процедурата в най-пълната възможна степен от институционална страна.

в. Специален имейл адрес – наличието на имейл адрес само с общо предназначение означава и по-широк достъп на служители на съответното ведомство, респективно по-голям риск от изтичане на информация. Наличието на специален имейл адрес за подаване или за справка при подаден сигнал показва, че се посвещава внимание на този конкретен въпрос.

г. Размер на шрифта - *дребен шрифт* е нарицателно за информация, която не е желателно да бъде видяна, но е налична поради законови изисквания. Дребният шрифт не поражда доверие. Съвременните препоръки са основният текст в уебсайтовете да е с големина поне 15-16 пиксела. Само в 4 уебсайта размерът на шрифта надхвърля 13 пиксела – тези на КЗП, КРДОПБГДСРСБНА, КЗД и НСИ.

д. Сигурност на канала за подаване на информация (SSL) - 8 уебсайта (НС, КРС, Омбудсман, Главен инспекторат към МС, АПИ, ВСС, КЗД, КРДОПБГДСРСБНА) използват електронни формуляри за подаване на сигнали за нередности, а само 1 от тях предлага криптирана връзка между потребителя и сървъра (КРДОПБГДСРСБНА). Общият брой на уебсайтовете, предлагащи криптирана връзка е 4 (НЗОК, КЗК, КЗП, КРДОПБГДСРСБНА). В един случай (ВСС) системата за подаване на сигнали се достига чрез IP адрес, т.е. не предлага минималната проверка за автентичност каквато е достъпът чрез име на домейн.

Подавайки сигнал за корупция потребителите се намират в сложна ситуация, в която, **от тяхна гледна точка – независимо от нормативните изисквания**, могат да изпъкнат две съществени противоречия:

- сигналът за корупция, с малки изключения, се подава до организацията, в която е забелязано съответното нарушение;
- липса на реципрочност – в по-голямата част от уебсайтовете изрично е посочено, че анонимни сигнали не се приемат, а от друга страна служителите и отделите, които следва да обработят сигнала не са известни.

Преодоляването на тези противоречия и изграждането на доверие в подателя е задача, която в повечето от проучваните уебсайтове търпи надграждане. Голяма част от тях съдържат текстове, описващи какви сигнали не приемат и само малка част от тях дават информация кой ще получи подадения сигнал, какво ще направи с него и в какъв срок.

3. ДОБРИ ПРИМЕРИ В ИЗГРАЖДАНЕТО НА ДОВЕРИЕ:

Институция	Предимства	Технически подобрения, които е добре да бъдат направени
КРДОПБГДСРСБНА https://comdos.bg/	<ul style="list-style-type: none"> • Дава избор на подателя каква информация за обратна връзка да предостави. Не е необходимо да разкрива самоличността си в началния етап на обработка на сигнала; • Осигурява криптирана връзка (SSL) при изпращане на формуляра. 	<ul style="list-style-type: none"> • Удостоверяване, че сигналът е получен.
КРС http://crc.bg/anticorruption.php	<ul style="list-style-type: none"> • Дава избор на подателя каква информация за обратна връзка да предостави. Не е необходимо да разкрива самоличността си в началния етап на обработка на сигнала; • Автоматично издава входящ номер на сигнала. Системата удостоверява, че е подаден сигнал; • Предоставя телефонен номер за проверка на статуса на подадения сигнал. Подателят на сигнала може да е проактивен и след подаване на сигнала. 	<ul style="list-style-type: none"> • Осигуряване на криптирана връзка (SSL) при изпращане на формуляра; • Увеличаване на размера на шрифта на поне 15 пиксела; • Поставяне на captcha за предотвратяване на „спам“.
КЗД http://www.kzd-nondiscrimination.com/	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставя информация кой отговаря за обработването на подадените сигнали; • Подателят има възможност да получи копие от изпратения сигнал, което става от пощенският сървър на Комисията и по-този начин прави доказуемо изпращането на сигнала. 	<ul style="list-style-type: none"> • Осигуряване на криптирана връзка (SSL) при изпращане на формуляра; • Поставяне на captcha за предотвратяване на „спам“.

4. ПРЕПОРЪКИ:

За подобряване използваемостта на институционалните уебсайтове е препоръчително да се правят качествени тестове с потребители. Количествените анализи от системите за анализ на посещенията не са достатъчни, особено в случаите отнасящи се до

изграждане на доверие. Полезно би било да се разработи и приложи (например от Държавна агенция „Електронно управление“) стандарт за институционалните уебсайтове, който да предлага и шаблони за често срещани видове уебстраници. В допълнение, прилагането на такъв стандарт може да направи уебсайтовете по-достъпни по отношение на хората, изпитващи различни функционални затруднения.

Системите за търсене в проучваните уебсайтове също се нуждаят от значително подобряване. В една от институциите дори се използва Google Search, в чийто резултати има връзки към други уебсайтове, в т.ч. и реклами. Развитието на софтуерните компоненти за търсене, включително тези с отворен код, дава възможност за реализация на качествено пълнотекстово търсене на относително ниска цена. За да не се налага за всяка институция отделно да инсталира и поддържа система за търсене, би могло държавата да я предлага като услуга за институционалните уебсайтове.

В повечето правителствени уебсайтове има възможност за попълване на електронни формуляри – в тези случаи използването на криптиран канал за комуникация (SSL) следва да е задължително.

РОЛЯТА НА ДИЗАЙНА НА ПРАВНИ ПРОЦЕДУРИ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

Анализът на използваемостта на институционалните уебсайтове показва какво може да се промени в уеб комуникацията между граждани и институции. Многобройни количествени и качествени изследвания в различни области на живота убедително доказват валидността на т.нар. теория за процедурна справедливост.⁸ Основният постулат в тази теория е, че в процесите, в които се търси някаква форма на справедливост, крайната оценка на хората се съставя както от постигнатия резултат, така и от **качеството на процедурата (процеса)**. С други думи, характеристиките на процедурата са важна част от това дали в конкретния случай гражданинът ще остане със субективното разбиране, че е

⁸ Tom R. Tyler, 'What Is Procedural Justice?: Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures.' (1988) 22 Law & Society Review 103; Tom R Tyler, 'Psychological Models of the Justice Motive: Antecedents of Distributive and Procedural Justice' (1994) 67 Journal of Personality and Social Psychology 850; Shelly Jackson и Mark R Fondacaro, 'Procedural Justice in Resolving Family Conflict: Implications for Youth Violence Prevention' (1999) 21 Law and Policy; Steven L. Blader, 'What Determines People's Fairness Judgments? Identification and Outcomes Influence Procedural Justice Evaluations under Uncertainty' (2007) 43 Journal of Experimental Social Psychology 986

получил (или не) справедливост. Един от основните изводи тук е, че дори крайният резултат да е положителен, при несправедлива процедура цялостната оценка ще бъде негативна.

Дизайнът на правни процедури е млада и бързо развиваща се част от юридическата наука и практика⁹, чиято цел е създаването или реформирането на правни процедури (основно процеси за разрешаване на спорове), които предоставят максимална полза за гражданите и обществото. Използвайки емпирично валидирани твърдения от теорията за процедурната справедливост, могат да се направят следните предложения за подобряване на процесите на подаване, получаване и обработка на сигнали за корупция.

1) Възможност за изразяване на гледна точка, желания, чувства: Във всяка процедура, чрез която се търси справедливост, гражданите желаят да изразят позиция. Процедурата не трябва да бъде „черна кутия“, която произвежда резултат без да се интересува от това, какво страните искат да споделят. В контекста на подаване на сигнали за корупция през уебсайтовете на институции това може да се постигне по различни начини. Описанието на процедурата за подаване на сигнал следва да указва колко са важни за институцията мнението и позицията на гражданите. Това се потвърждава и с бърза реакция на подадените сигнали. Закъсняла или несистемна кореспонденция изпраща имплицитно съобщение, че сигналът на гражданина е маловажен. Съдържанието на комуникацията има критично значение – шаблонни или автоматизирани отговори показват безразличие. Разбира се, при големи обеми от кореспонденция автоматизацията се налага с цел ефективност. Резултатите от емпиричното изследване обаче показват, че броят на получаваните сигнали не е голям и е напълно реалистично да бъдат обработвани индивидуално.

2) Участие в резултата: Процедурите трябва да показват как сигналът и последващата информация участват в крайния резултат. Този вид участие в процедурата показва на гражданите, че тяхната роля не е формална и те активно допринасят за оформянето на завършека на процеса.

3) Уважение: Процедурите, в които се търси справедливост, допринасят за функционирането на обществата. От такъв тип процедури гражданите получават обратна връзка за това какво е мястото им в обществото. Всеки човек, в една или друга степен, има

⁹ Margaret Hagan and Miso Kim, 'Design for Dignity and Procedural Justice' [2018] SSRN <<https://ssrn.com/abstract=2994354>>; Maurits Barendrecht and others, *Innovating Justice. Developing New Ways to Bring Fairness Between People* (HiIL 2013).

положителна оценка за собственото си място в съответната общност и очаква останалите да потвърдят това място. Чрез комуникациите си институциите могат да покажат по-добро (положително) или по-лошо (негативно) отношение към индивида. Това „казва“ на човека как институциите го проектират в общата система от социални ценности и норми. Връщайки се обратно към онлайн сигналите за корупция, комуникацията базирана на уважение, е от изключително важно значение за гражданите. Създаването на протоколи, стандарти и шаблони за такъв вид комуникация и прилагането им на практика довежда до повишена удовлетвореност и повече доверие.

4) Процесна информираност: По-горе споменахме за процедурите като „черна кутия“. Процедурите за справедливост се оценяват като по-качествени и честни, когато гражданинът X получава пълна, разбираема и навременна информация за това какво се случва или предстои да се случи в процеса на обработка на подадения сигнал. Институцията получила сигнала в първоначалния и в последващите отговори следва надлежно да обясни какви са стъпките, какви са възможностите на подателя, какво се е случило в предишни подобни случаи. Този вид информация може да се предоставя по имейл, но институцията би могла да „отвори“ и допълнително комуникационни канали. Примери са това са телефонни номера, лична среща или по-иновативни способности като интернет чат, чат ботове и лични съобщения в социални медии.

5) Навременност: Бързината на процеса и съпътстващата комуникация са от изключителна важност за субективната оценка. Гражданите трябва да бъдат информирани какви са нормативните срокове, в които могат да очакват отговор на своите сигнали. Липсата на такава информация има не по-малко вреден ефект от евентуално закъснение. Общи и неинформативни указания като „очаквайте отговор“ или „ще получите имейл“ могат да бъдат заместени с конкретни указания от типа на: „Ще получите отговор в рамките на една седмица. Ако това не стане, моля позвънете на телефон ...“ или „80% от подобни случаи получават отговор в рамките на X дни.“

6) Сигурност и защита на личните данни на подателя: Както бе отбелязано в предходната глава, уверението, че ще бъде опазена самоличността на подателя на сигнала е основен фактор за качеството на процедурата. Добре организираната процедура гарантира на подателя, че неговите лични данни (във възможно най-широкия смисъл) няма да бъдат оповестени извън кръга на лица и органи, за които е абсолютно необходимо да

имат достъп до тази информация. Отново е нужно да се подчертае, че подателят изрично следва да бъде уведомен за степента на защита и за възможностите, които има в различните фази на процеса.

Обобщение:

По-горе бяха разгледани 6 основни направления за качеството на процедурите по онлайн подаване, получаване и обработка на сигнали за корупция. Тяхното реализиране не отнема особено значими ресурси. **Най-важно е желанието да се погледне към съществуващите процедури от гледна точка на потребителите им.** Т.нар. дизайн ориентиран към потребителя (user-centric design) е концепция, която движи иновациите в много сфери на науката, технологиите, икономиката и социалните отношения. Дизайнът, ориентиран към потребителите има огромно поле за развитие в областта на правните процедури, които в голямата си част са създадени около интересите на институции.

Фокусът върху гражданина-потребител във фазата на дизайна, но и на изпълнението на процедурите, ще доведе до повишаване на субективната удовлетвореност. А това до повече доверие в процесите и институциите в *борбата с корупцията*. Активните граждани, които са склонни да подават сигнали и да съдействат по различни начини, са най-ценното оръжие, което една държава може да мобилизира срещу корупцията.