ПРОЕКТ!

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Причини, които налагат приемането на предложения законопроект

С предложения законопроект се цели пълното транспониране 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 (Директива 2019/1937). Измененията са приведени в съответствие с констатациите на Европейската комисия (ЕК), съгласно които са необходими промени в част от разпоредбите на закона.

Съгласно съображение 26 от Директива 2019/1937 тя не следва да засяга защитата на **поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти („привилегия на правната професия“)**, както е предвидено в националното право и, когато е приложимо, правото на Съюза, в съответствие със съдебната практика на Съда. Разпоредбата на чл. 4, т. 3 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения предвижда, че този закон не се прилага за сигнали за нарушения, които са станали известни на лица, упражняващи правна професия и за които съществува задължение по закон за опазване на професионална тайна. Изключването на лицата, които упражняват юридическа професия и за които съществува нормативно установено задължение за опазване на професионална тайна е много по-широко от освобождаването от адвокатска тайна, предвидено в член 3, параграф 3, буква б) от Директива 2019/1937. В резултат на това личният обхват на защитата е намален, тъй като много повече категории лица, упражняващи юридическа професия, са освободени от защитата на Директивата, ако докладват за нарушения на правото на ЕС, попадащи в нейния обхват. В тази връзка се предлага изменение на чл. 4, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН, като изключението следва да обхваща само поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти“.

Изменението в чл. 5, ал. 2, т. 3 има за цел да отстрани техническа грешка, като предвижда, че от защита по този закон могат да се ползват доброволци, платени и неплатени стажанти.

ЕК констатира, че кръгът на лицата, които имат право на защита съобразно ЗЗЛПСПОИН е ограничен в сравнение с предвиденото в Директивата. Съгласно съображение 39 от Директива 2019/1937 защита следва да бъде предоставена и на лица, чието трудово правоотношение е приключило и на кандидатите за работа или на лицата, които желаят да предоставят услуги на организация, които получат информация за нарушения по време на процеса на подбор или на друг етап от преддоговорните отношения,

и които биха могли да бъдат подложени на ответни действия с цел отмъщение, например под формата на отрицателни препоръки за работа, включване в черен списък или бойкотиране на дейността. ЗЗЛПСПОИН предвижда защита да се предоставя и на лице, чието трудово или служебно правоотношение предстои да започне в случаи, в които информацията относно нарушението е получена по време на процеса на подбор или други преддоговорни отношения, но не предвижда защита на лица, които желаят да предоставят услуги, например доставчици, но преди сключването на договор с организацията, са подали сигнал по реда на ЗЗЛПСПОИН и срещу тях са били предприети ответни действия. В тази връзка се предлага изменение на чл. 5, ал. 2, т. 6 и 7 с оглед на увеличаване обхвата на защитата като по този начин от защита ще могат да се ползват не само работниците и служителите, но и доставчиците на услуги.

Една от основните критики на ЕК е, че в Директива 2019/1937 не се предвижда срок нито като условие за предприемане на последващи действия по подаването на сигнали, нито като условие за защита (например сред условията за защита (чл. 6), условията за вътрешно или външно докладване на компетентните органи и за публично оповестяване (членове 7, 10 и 15) и определението за „нарушение“ (чл. 5). Основната цел на Директива 2019/1937 е да засили прилагането на правото на Европейския съюз в области, в които нарушенията могат да навредят на обществения интерес. В Директивата не се предвиждат срокове за последващи действия по доклади в зависимост от това кога са извършени нарушенията. Държавите членки остават компетентни да определят срокове за разследване на нарушенията В чл. 9, т. 2 от закона обаче се въвежда следното правило: „Не се образува производство за подаването на сигнали за нарушения, извършени преди повече от две години.“ Според ЕК това води до ограничаване на времевия обхват. Органите на държавите членки са длъжни да разследват и, когато е възможно, да се справят с всички нарушения на правото на Съюза, разкрити чрез подаване на сигнали за нарушения. Фактът, че в някои случаи може да се прилага давностен срок, не засяга това основно задължение. В чл. 25, ал. 1, т. 5, б. „а“ от ЗЗЛПСПОИН е предвидено, че проверката по сигнала се прекратява, когато по отношение на нарушението са изтекли предвидените в съответния закон срокове за образуване на административнонаказателно или наказателно производство, съответно административнонаказателната или наказателната отговорност е погасена поради изтичане на предвидената в съответния закон давност. С оглед на изложеното е налице необходимост от законодателно изменение на чл. 9 от ЗЗЛПСПОИН. С оглед на това се предлага като пречка за образуване на производство по проверка на подаден сигнал да остане единствено основанието, когато сигналът е подаден анонимно.

Следващата критика на ЕК касае разпоредбата на чл. 14, ал. 5 от закона. Разрешаването на всички частни дружества, независимо от броя на техните служители, да споделят ресурси чрез използване на вътрешен канал за докладване, създаден от икономическата група, към която принадлежат, противоречи на член 8, параграф 6 от Директива 2019/1937. Директивата позволява само на средните дружества да споделят ресурси и не предвижда никакво освобождаване от задължението на големите дружества всяко от тях да създаде свои собствени канали. В по-общ план това противоречи на целта на

директивата да се осигури достъпност и близост на каналите за потенциалните податели на сигнали. В тази връзка се предлага изменение в чл. 14, ал. 5 от закона.

В член 18 от Директива 2019/1937 се предвижда, че в случай на устно докладване по телефона и чрез физически срещи, субектите имат право да документират устното докладване по един от следните начини: а) като направят запис на разговора в траен и възстановим вид; или б) чрез пълен и точен препис/протокол. Законът обаче не предвижда възможността субектите да записват разговорите, а им позволява само да съставят протокол. Възможността за записване на разговорите следва да се въведе в закона, като в тази връзка се предлага изменение в разпоредбата на чл. 15, ал. 3 от закона.

В чл. 23, ал. 1 от закона не е въведено изискването на чл. 11, ал. 2, буква б) от Директива 2019/1937 за потвърждаване на получаването на доклада в рамките на седем дни, както и не е въведено изискване предаването на информацията, съдържаща се в сигнала, на съответните компетентни институции да се извършва „своевременно“, както изисква чл. 11, ал. 2, буква е) от Директивата. В тази връзка се предлага в член 23, ал. 1, т. 1 да бъде посочено задължението за потвърждаване на получаването на сигнала незабавно и във всички случаи в рамките на седем дни от получаването му, а член 23, ал. 1, т. 3 следва да включва задължението за предаване на информацията „своевременно“.

Изменението в чл. 40, ал. 2 от закона е в отговор на критиката на ЕК, според която формулировката „друго правно основание“ предполага, че ако ответното действие е предприето като отмъщение за докладване, то ще има правно основание (което означава, че ще бъде законно), а ако се заключи, че не е предприето като отмъщение, ще има „друго“ правно основание.

Със заключителна разпоредба на закона се предлагат изменения и допълнения на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Съгласно Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027 г.) резултатите от сравнителни проучвания относно тенденциите в регионалното развитие и доброто управление в органите на местната власт и местното самоуправление, проведени в периода 2015 – 2019 г. от неправителствени организации с експертиза в тази сфера, открояват дефицити в няколко насоки: неефективен обществен и вътрешноинституционален контрол относно управлението на общинската собственост, изразходването на публични средства чрез обществени поръчки и планирането/изпълнението на общинските бюджети (вж. изследванията „Индекс на местната система за почтеност“ на Асоциация „Прозрачност без граници“, „Регионални профили“ на Института за пазарна икономика и „Рейтинг на активната прозрачност на органите на местното самоуправление“ на Програма „Достъп до информация“); формализъм при провеждането на обществени консултации със заинтересованите местни общности; липса на прозрачност във взаимоотношенията между местни власти и местен бизнес, съпътствана от съмнения за лобизъм при определяне на специфични правила, регулиращи дейността на местните икономически субекти; липса на ефективно работещи системи за сигнали за неетично поведение, нередности и корупция, които гарантират обратна връзка относно резултата от предприетите действия и защита на

служителите в администрациите, подаващи сигнали и налагане на санкции за неетично поведение от общински съветници; липса на минимални стандарти/общи насоки за публичност на интернет страниците на общините.

В тази връзка е налице необходимост от законодателни изменения за повишаване на прозрачността и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление. Промените са свързани и с предвидената в Пътната карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 - 2027 г.) мярка 4 „Повишаване на ефективността на системите за разглеждане на сигнали и за налагане на санкции“, дейност 4 „Осигуряване на публичност на резултатите от дейността на етични комисии, които разглеждат сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и други сигнали за корупционно поведение на общински съветници“ по приоритет 4 „Повишаване прозрачността и отчетността на местната власт“. На следващо място мярката е заложена за изпълнение и в Националния план за възстановяване и устойчивост като част от Реформа 2 „Противодействие на корупцията“, етап 1 „Влизане в сила на изменения в правната рамка, свързани със защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на законодателството (Q3/2022)“, дейност „изискване резултатите от дейността на етични комисии, които разглеждат сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и други сигнали за корупционно поведение на общински съветници да се оповестяват публично;“

Предлага се изрично да бъде регламентирано приемането на Етичен кодекс на общинските съветници като общинският съветник е длъжен да осъществява дейността си при спазване на правилата на Етичния кодекс на общинските съветници. Предвижда се общинският съвет да избира от състава на своите съветници постоянна етична комисия, която разглежда сигнали за неетично поведение, за конфликт на интереси и за корупционно поведение на общински съветници. По отношение на изискването за публичност на резултатите от дейността на етичните комисии се предвижда влезлите в сила актове на съответните компетентни органи, с които се установяват нарушения на Етичния кодекс на общинските съветници, несъвместимост, конфликт на интереси или корупционно поведение на общински съветници, да се оповестяват публично на интернет страницата на съответния общински съвет.

С предложените законодателни промени се цели:

- Привеждане в съответствие на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения с изискванията на Директива 2019/1937;

- Повишаване на прозрачността и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление.

Очакваните резултати от прилагането на закона са:

- Осигуряване на ефективна защита на много по-широк кръг ог лица, които подават сигнали за нарушения;

- Осигуряване на ефективен механизъм за прозрачност и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление.

За прилагането на проекта не са необходими финансови и други средства.

Законопроектът съдържа разпоредби, въвеждащи актове на Европейския съюз, поради което е изготвена справка за съответствието му с европейското законодателство.

Законопроектът ще бъде публикуван за провеждане на обществени консултации за срок от 14 дни с оглед необходимостта да се предприемат спешни мерки от страна на Република България за изпълнение на задълженията, които произтичат от правото на ЕС и от ангажиментите по Националния план за възстановяване и устойчивост.