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:

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) беше обнародван в „Държавен вестник“ през месец февруари 2023 г. и влезе в сила от 4 май 2023 г. С него се цели транспониране 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 (Директива 2019/1937). Със закона се уреждат условията, редът и мерките за защита на лицата в публичния и частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или актове на Европейския съюз. Независимо от последващите три изменения на закона (обн., ДВ, бр. 65, 84 и 88 от 2023 г.), и към настоящия момент все още не е налице пълно транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937.

С цел отговор на критиките на Европейската комисия (ЕК) по отношение на несъответствието на закона с изискванията на Директивата и пълното й транспониране, както и необходимостта от изпълнение на ангажиментите, поети от Република България с Националния план за възстановяване и устойчивост, се предлага настоящият законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Настоящият законопроект, както и предложените текстове в Закона за местното самоуправление и местната администрация, са съгласувани и одобрени в цялост от Европейската комисия.

Основни предлагани промени със законопроекта:

1. 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. Сега действащата разпоредба 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.

2. 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, както и платени и неплатени стажанти.

3. 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, които 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 разширяване на обхвата на защитата по отношение на лицата, като по този начин от защита ще могат да се ползват не само работниците и служителите, но и доставчиците на услуги.

4. Съгласно сега действащата редакция на чл. 9 от ЗЗЛПСПОИН не се образува производство по анонимни сигнали (т. 1) и по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години (т. 2.). В тази връзка 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, тъй като основната цел на Директивата е да засили защитата на сигналоподателите в области, в които нарушенията могат да навредят сериозно на обществения интерес. Според ЕК въвеждането на срок за последващи действия по закона води до ограничаване на времевия обхват, което ще доведе до намаляване на ефективността на Директивата. 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, като държавите членки остават компетентни да определят срокове за разследване на нарушенията.

С оглед на изпълнение на препоръката на ЕК, както и предвид разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 5, буква „а“ от ЗЗЛПСПОИН, която предвижда, 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, се предлага като пречка за образуване на производство по проверка на подаден сигнал да остане единствено основанието, че сигналът е подаден анонимно.

5. Следващата критика на ЕК се отнася до 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 до потенциалните податели на сигнали. В тази връзка се предлага изменение в чл. 14, ал. 5 от закона.

6. 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.

7. С последните изменения в ЗЗЛПСПОИН като основание за прекратяване на проверката по сигнал, който е подаден чрез външен канал, бе предвидено тя да може да се прекратява, когато по отношение на нарушението предвидените в съответния закон срокове за образуване на административнонаказателно или наказателно производство са изтекли, съответно административнонаказателната или наказателната отговорност е погасена поради изтичане на предвидената в съответния закон давност (чл. 25, ал. 1, т. 5, буква „а“). С оглед установяването на общи правила при прекратяване на проверката по подаден сигнал както чрез външен, така и чрез вътрешен канал се предлага промяна в чл. 17, ал. 1, т. 3, буква „а“.

8. В чл. 23, ал. 1 от закона не е въведено изискването на чл. 11, параграф 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, параграф 2, буква е) от Директивата. В тази връзка се предлага в член 23, ал.

1, т. 1 да бъде изрично регламентирано задължението на служителите на звеното на Комисията (канала за външно подаване на сигнали) да потвърдят незабавно и във всички случаи в рамките на седем дни получаването на сигнала. С оглед пълното съответствие с чл. 11, параграф 2, буква е) от Директивата се предлага в чл. 23, ал. 1, т. 3 да се въведе задължение за своевременно предаване на информацията на съответните компетентни институции.

9. 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.

10. Предложената промяна в чл. 42 от закона е свързана с регламентирането на имуществена санкция, когато задълженият субект по чл. 12, ал. 1 в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия по чл. 17, ал. 1 от закона. Към настоящия момент е предвидена санкция за нарушение, извършено само от физическо лице. Предвид обстоятелството, че задълженият субект по чл. 17, ал. 1 може да бъде юридическо или едноличен търговец, налице е необходимост от регламентиране на имуществена санкция. В този смисъл е и предложението за изменение в чл. 44 от закона.

11. Със заключителна разпоредба на закона се предлагат изменения и допълнения на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Предложените изменения и допълнения произтичат от необходимостта за изпълнение на Националния план за възстановяване и устойчивост и Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027 г.)

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[1] с експертиза в тази сфера, открояват дефицити в няколко насоки: 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, неефективен обществен и вътрешноинституционален контрол относно управлението на общинската собственост, изразходването на публични средства чрез обществени поръчки и

[1] 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“

планирането/изпълнението на общинските бюджети, 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.

В тази връзка в Пътната карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027 г.) по приоритет 4 „Повишаване прозрачността и отчетността на местната власт“, мярка 4 „Повишаване на ефективността на системите за разглеждане на сигнали и за налагане на санкции“ е заложено изпълнението на 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“.

На следващо място 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)“ е заложено изпълнението на мярка : „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.“

Във връзка със заложените ангажименти на Република България по Националния план за възстановяване и устойчивост се налага необходимостта от законодателни изменения за повишаване на прозрачността и отчетността на органите на местна власт и местно самоуправление.

С предлаганите изменения и допълнения в ЗМСМА се предвижда изрична регламентация за приемане на Етичен кодекс на общинските съветници, като съответно се задължават общинските съветници да осъществяват дейността си при спазване на правилата на този кодекс.

С оглед повишаване на отчетността на местната власт се предвижда общинският съвет да избира от състава на своите съветници постоянна етична комисия, която да разглежда сигнали за неетично поведение, за конфликт на интереси и за корупция на общински съветници.

Предлага се постоянната етична комисия да отчита и съответно публикува информация за броя на подадените сигнали за неетично поведение, за конфликт на интереси и за корупция на общински съветници, както и за предприетите по тях действия. Предвижда се тази информация да се оповестява публично на интернет страницата на съответния общински съвет след разглеждането на отчета и приемането му по предвидения ред в ЗМСМА.

На следващо място с предложените промени се предлага влезлите в сила актове на съответните компетентни органи, с които се установяват нарушения на Етичния кодекс на общинските съветници, несъвместимост, конфликт на интереси или корупция на общински

съветници, да се оповестяват публично на интернет страницата на съответния общински съвет при спазване на нормативните изисквания за защита на личните данни.

Предложените законодателни промени имат за цел увеличаване на публичността и прозрачността и засилване на гражданския контрол по отношение на дейността на общинските съветници.

Цели, които се поставят с приемането на закона:

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 лица, които подават сигнали за нарушения;

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

Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предвидените изменения и допълнения в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения не изискват допълнителни разходи/трансфери/други плащания. Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет.

В изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация е извършена частична предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

Проектът е съгласуван в съответствие с разпоредбите на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Получените становища, заедно със справка за приетите и неприетите бележки и съображенията за това, са приложени към настоящия доклад.

Съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА проектът на акт, заедно с мотивите към него, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет. На основание чл. 26, ал. 4, изречение последно от Закона за

нормативните актове, срокът за предложения и становища по проекта, публикуван за обществени консултации е 14 дни. По-краткият срок е обоснован от обстоятелството, че е необходимо 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.

За постъпилите становища е съставена справка по чл. 26, ал. 5 ЗНА, която е публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

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

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.