С Т А Н О В И Щ Е

ОТ: фондация „Български институт за правни инициативи“ и сдружение „Център за изследване на демокрацията“

ОТНОСНО: Проект на закон за изменение и допълнение на закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), публикуван за обществени консултации на 11.11.2024 г.

Настоящото становище изразява мнението на фондация „Български институт за правни инициативи“ и сдружение „Център за изследване на демокрацията“ във връзка с проекта на Закон за изменение и допълнение на закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН, или накратко Закон за защита на сигнализиращите лица), публикуван за обществени консултации на 11.11.2024 г.

Механизмите за защита и подкрепа на лицата, които сигнализират за нередности, станали им известни в тяхното професионално качество, е задължителен и ключов елемент за успеха на цялостната борба с измамите, злоупотребите и корупцията (в най-широкия смисъл на думата). Дълго време българското законодателство не познаваше подобни механизми, което само показва до колко борбата с измамите е бил приоритет за нашата страна. За съжаление, настоящият закон за защита на сигнализиращите лица (ЗЗЛПСПОИН), приет в началото на 2023 г., не бе резултат от осъзнати, разумни и целенасочени действия на българския законодател в посока преодоляване на този правен вакуум. Той бе приет под натиска на наказателна процедура, предприета от ЕК срещу България и други държави членки и в отговор на необходимостта да бъде транспонирана Директива (ЕС) 2019/1937. Едновременно с това приемането и прилагането на ЗЗЛПСПОИН е мярка в Националния План за възстановяване и устойчивост. Въпреки демонстрираната на хартия решимост да бъде създаден реален

механизъм за защита на лицата, които сигнализират за нередности, реалността сочи друго. ЗЗЛПСПОИН в своя първоначален вид страдаше от редица слабости и беше далеч от минималните стандарти за защита на сигнализиращите лица, въведени с Директива (ЕС) 2019/1937. Доказателство за несъвършенството на закона е и обстоятелството , че през първата година от своето съществуване той бе изменен три пъти, като настоящето предложение за изменение се явява негова четвърта поправка.

Мотивите към сега предложения проект за изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН сочат, че за пореден път важна нормативна промяна в България се прави не защото се отчита реалния интерес на българските граждани, а в случая той безсъмнено е да има силна, категорична и ясно работеща защита и подкрепа за лицата, които свидетелстват за нередности, а защото има външен натиск за това. Последното е видно от мотивите на предложението, изработено от Министерството на правосъдието, където се казва, че предложените промени са с *„цел отговор на критиките на Европейската комисия (ЕК) по отношение на несъответствието на закона с изискванията на Директивата и пълното и транспониране, както и необходимостта от изпълнение на ангажиментите, поети от Република България с Националния план за възстановяване и устойчивост“*.

В този смисъл е и първото ни предложение, а именно промените в законодателството да бъдат правени проактивно, защото нуждите на българските граждани налагат това, а не реактивно.

По конкретния Проект на закон за изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН намираме, че критиките на ЕК по отношение на транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 в България отговарят на реалността. Поради това подкрепяме направените предложени, като искаме специално да отделим внимание на няколко конкретни точки от тях.

1. По отношение на § 1 подкрепяме предложението за прецизиране на чл. 4, ал. 1, т. 3 в две посоки. Замяната на досегашната обща формулировка *„лицата упражняващи правна професия“* с далеч по-ясното предложение *„поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти“* реално ще стесни обхвата на случаите, в които законът няма да бъде прилаган поради служебна тайна, което следва да допринесе за неговото по-ефективно ползване от гражданите и институциите. По същата причина много важна и уместна е предлаганата отмяна на втората част от чл. 4, ал. 1, т. 3, а именно че този закон не се прилага в случаите *„за които съществува задължение по закон за опазване на професионална тайна“*.

   Следва да се има предвид обаче, че към момента българското законодателство работи с над 40 вида тайни, описани в още толкова нормативни акта, често не особено детайлно. Поради това смятаме, че ще бъде по-удачно ако чл. 4 бъде редактиран изцяло, като изрично се посочи, че този закон (ЗЗЛПСПОИН) се прилага за сигнали за нарушения и в случаите на различни форми на служебна и професионална тайна, с изключение на посочените в ал. 1-4 изрични забрани, а именно при случаи, които касаят:

   - правилата за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и националната сигурност, когато те попадат в обхвата на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз;

- защитата на класифицирана информация по смисъла на чл. 1, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация;
- информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти;
- поверителността на здравната информация по смисъла на чл. 27 от Закона за здравето;
- на тайната на съдебното съвещание;
- на правилата на наказателното производство;

Приемането на този категоричен позитивен подход към цялостна редакция на чл. 4 ще спести много случаи на възможни объркванията сред сигнализиращите и лицата, оправомощени да администрират сигнали, както и би спестило излишна административна и съдебна казуистика. Не на последно място считаме, че цялостното прецизиране на чл. 4, в посоката, предложена по-горе, ще предотврати и всички възможни колизии в практическото прилагане на чл. 36, ал. 2, който казва, че *„сигнализиращите лица 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.“*

2. По отношение на § 2 подкрепяме прецизирането на кръга на лицата, на които се предоставя защита по ЗЗЛПСПОИН, с предложеното изменение на чл. 5, ал. 2, т. 6 и 7, както и изправянето на техническата грешка в текста на т. 3.

3. По отношение на § 3 подкрепяме изцяло предлаганото отменяне на ал. 2 на чл. 9, която въвеждаше с нищо немотивирана нито в законодателството ни, нито с живия живот и житейската логика двугодишна давност, за случаите, в които може да се образува производство по ЗЗЛПСПОИН. Законодателят трябва да премахне въпросното двегодишно ограничение (своеобразен срок на годност) пред сигналите, приет по чисто конюнктурни съображения и напълно срещу духа на насърчаването на подаване на сигнали за нередности и необходимата защита на сигнализиращите лица, и Директива (ЕС) 2019/1937. Отново по отношение на чл. 9, приканваме законодателят да обмисли още веднъж възможността за подаване на анонимни сигнали за нередности, в случай че сигналът съдържа достатъчно информация за извършено нарушение и лицето изпитва опасения за своята (и на свързаните с него лица) сигурност. Оценяваме, че последното ще бъде трудно решение, но ще бъде ясен знак за желанието на българския законодател за реална борба със злоупотребите. Социологическо проучване, направено по поръчка на БИПИ[1] през 2021 г. в контекста на дебата за създаване на ЗЗЛПСПОИН, сочи, че възможността за подаване на анонимни сигнали е одобрявана от над 70% от българските граждани. Над 80% биха се чувствали до известна степен по-защитени при евентуално подаване на сигнал, ако съществуваше подобен механизъм.

[1] http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/WHISTLEBLOWING_SOCIOLOGY_090621.pdf

4. По отношение на §7. 1, буква „б“ – предложението за добавянето на думата *„своевременно“* към разпоредбата на чл. 23, ал. 1, т. 3, с което се задължава служителят на звеното на КЗЛД да предават съдържащата се в сигнала информация по целесъобразност на компетентните институции, органи, служби или агенции на ЕС, когато се касае за нарушение на правото на ЕС, считаме, че не отговаря на минималните стандарти на законодателната техника. Самото наречие *„своевременно“* не означава нищо повече от *„да се извърши в необходимия момент“*, а кой точно е необходимия момент за уведомяването на органите/службите на ЕС за нарушение е оставено на субективната преценка на служителя на българската Комисия, предоставяйки му неоправдана с нищо дискреционна власт над сигнала. Предлагаме да се въведе конкретен срок за предаване на информацията.

5. По отношение на § 9 и 10, които диференцират някои от санкциите при неспазване на разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН, макар и стъпка в правилна посока, считаме, че не решават един от големите дефицити на Закона, а именно – ниските наказания, предвидени в Глава четвърта. Като цяло считаме, че предвидените наказания в ЗЗЛПСПОИН следва да бъдат завишени, и с много по-големи амплитуди между максималната и минималната стойност на налаганите глоби, което би дало възможност на административнонаказващия орган за много по диференцирана оценка на противоправното събитие, с оглед неговата обществената опасност. Повишаването на глобите за нарочно неизпълнение на задължения по ЗЗЛПСПОИН ще има и дисциплиниращ ефект и ще бъде допълнителна предпоставка за жизненост на закона, която към момента отсъства.

6. Използваме настоящата обществена консултация да обърнем внимание на законодателя, че в сегашната редакция на ЗЗЛПСПОИН най-неясна продължава да бъде регламентацията на т. нар. публично оповестяване на информация за нередности. От една страна продължава да бъде неясно кои точно са каналите за публично сигнализиране и каква е ролята на КЗЛД в тяхното следене и реагиране на оповестената чрез тях информация. От друга страна именно публичното оповестяване дава възможност за последваща защита и на лицата, които са подали информация включително и анонимно. Не на последно място, заради утвърдилото се недоверието на българското общество в голяма част от неговите институции, различно форми на публично сигнализиране за нередности са много често най-предпочитаната форма за гражданска реакция срещу несправедливости и нарушения.

25.11.2024 г.
София