



На вниманието на

Министерство на правосъдието на

Република България

СТАНОВИЩЕ

От Фондация „Български институт за правни инициативи“ и Сдружение „Център за изследване на демокрацията“

ОТНОСНО: Проект на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, публикуван за обществени консултации на 21.04.2022 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 защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, чрез който в българското законодателство се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937. Експерти от двете организации бяха част от работните групи, организирани от Министерството на правосъдието по темата, в периода март 2020 – септември 2021 г.

1. По отношение на структурата

По отношение на избраната структура на проекта за Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения видимо (и неизбежно) е влиянието на Директива (ЕС) 2019/1937. Решението на авторите на законопроекта да следват директивата и да дадат наименование на всеки член на текста противоречи на трайно установената законотворческа традиция и нормативна уредба в България. Даването на заглавие на всеки член от текста се прилага по отношение на кодексите в България (аргумент от чл. 29, ал. 1 УКАЗ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове), но в много по-редки случаи за законите. **По този повод намираме за правилно заглавията на отделните членове да отпаднат като останат заглавията на разделите и главите.**

2. По отношение на понятието „свързани лица“

Съгласно легалната дефиниция на понятието „свързани лица“, която се въвежда с § 9 на допълнителните разпоредби на законопроекта може да бъде направен извода, че защитата, която законът им предоставя, следва да се разглежда само срещу „ответни действия с цел отмъщение в работен контекст“. Последното силно стеснява приложното поле на защитата на свързаните лица, поради което **смятаме, че дефиницията на това понятие трябва да бъде прецизирана.**

3. По отношение на лицата, които могат да получат защита

Предложеното заглавие на чл. 5, а именно „лицата, които могат да получат защита“ навежда на мисълта, че лицата „могат“ да получат защита, т.е. тя е поставена под условие от благоволенieto на една или друга институция, а не че такава се дължи по силата на закона, чиято основна цел е именно защитата на тези лица. Заради това предлагаме, **в случай, че законопроекът запази подхода всеки член да има заглавие, то заглавието на чл. 5 да се промени на „Лица, на които се предоставя защита“**

4. По отношение на понятието „траен носител“

С оглед на твърде широкият спектър на субекти, които ще бъдат задължени да създадат, поддържат и управляват канали за вътрешно подаване на сигнали, считаме, че **е необходимо прецизиране на понятието „траен носител на информация“ , което се въвежда в чл. 9, ал. 2, т. 2, като се създаде легална дефиниция в допълнителните разпоредби.** Така ще се предотврати възможността за „загубване“ на информация от бъдещите регистри поради неправилно тълкуване на това понятие от задължени субекти.

5. По отношение на субектите за които „не се прилага този закон“

Текстът на чл. 10 на законопроекта систематично следва да бъде част от предходния чл. 9. Освен че се избягва излишна тавтология, фактът че работодателите в частния сектор с по-малко от 50 служители и общините с население под 10 000 жители не са задължени субекти по този закон, не означава, че той априори не важи и за тях. Поради това **предлагаме следната редакция текстът на чл. 10, да бъде обединен с чл. 9.**

6. По отношение на анонимните сигнали

С оглед на възможната и очаквана обществена полемика изразяваме подкрепа за въвеждане **на възможността за анонимно подаване на сигнали.** Директивата не задължава държавите членки да създадат условия за приемането на анонимни сигнали. Тя обаче въвежда висока степен на поверителност при боравенето със сигнали от лицата, които ще бъдат

упълномощени за това. Но точно липсата на доверие в конфиденциалността при боравенето със сигналите е в основата на страха на гражданите на Република България да са по-активни при подаването на сигналите, поради което възприемането на възможността за анонимни сигнали е възможния вариант за ефективното и бързо туширане на посочения проблем. По този начин се ревизира съществуващият в момента двоен стандарт, който позволява на институциите да се сезират по неподписани, т.е. анонимни, публикации в медиите, докато това се забранява изрично за сигналите на гражданите. В тази връзка законопроекът изрично следва да спомене, че подаването на сигнали може да бъде направено и по електронен път, чрез електронна поща или друго приложение.

7. По отношение на мерките за подкрепа

В списъка на възможните мерки за подкрепа на лицата, които попадат в обхвата на защита по този закон, уредени в чл. 35 на законопроекта **не присъства възможността лицата да получават финансова и/или психологическа подкрепа в рамките на съдебно производство.** Последното е възможност, предвидена в чл. 20, т. 3 от Директива (ЕС) 2019/1937. Действително, изискването на директивата за този тип подкрепа на сигнализиращите лица не е императивно за държавите членки. С оглед на страха¹ на гражданите на Република България да сигнализират за корупционни практики, както и възможните негативни материални и стресови последици, въвеждането на подобни мерки за подкрепа може да има само положителен ефект.

8. По отношение промените в Закона за правната помощ

Въвеждането в чл. 35 от законопроекта задължение Националното бюро за правна помощ да оказва правна помощ на лицата по т. 5 не кореспондира напълно с въвежданите чрез § 13 на Заключителните разпоредби изменения в Закона за правната помощ.

¹ Социологическо изследване, направено по поръчка на БИПИ през 2021 г., сочи, че близо две трети от анкетираните споделят, че в някаква степен биха се страхували да подадат сигнал до компетентните органи, ако станат свидетели на корупция. Едва 8,1 % са категорични, че не биха чувствали страх. http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/WHISTLEBLOWING_SOCIOLOGY_090621.pdf

9. По отношение на централизирания орган – КПКОНПИ

Изразяваме подкрепа за решението на авторите на законопроекта да предвидят един централизиран орган, който да отговаря за външния канал, чрез който гражданите могат да подават сигнали за нередности.

Едновременно с това отбелязваме, че изборът КПКОНПИ да бъде този единствено компетентен орган поражда сериозни притеснения. Към момента КПКОНПИ не е преодоляла високото обществено недоверие към себе си, генерирано както от медийни разкрития през 2019 г., свързани с някои нейни членове, така и от невъзможността на Комисията да отговори адекватно на очакванията. Притеснителни са и елементи от кадровата политика на Комисията през последните години, в която могат да бъдат отличени както моменти на „чистки“, така и случаи на експертни назначения, тясно обвързани с конкретни политически сили и лидери. Показателен за състоянието на Комисията е и фактът, че вече повече от два месеца тя функционира без председател. Последното, освен че пречатства провеждането на заседанията на Комисията в пълен състав, е проблематично и в тесен смисъл по отношение на предлагания законопроект, в който някои процедури реферират пряко към тази фигура в управлението на Комисията (чл. 22 и чл. 46). Не на последно място неясно е и самото бъдеще на КПКОНПИ. Съгласно коалиционното споразумение между сега управляващите политически сили съществува декларирано съгласие за сериозни структурни промени в КПКОНПИ във функционално и организационно отношение.

По този повод считаме, че предоставянето на целия набор от правомощия на КПКОНПИ за приемане и обработване на сигнали за нередности от гражданите, в период на сериозна несигурност за Комисията по отношение на нейното управление, кадрова обезпеченост и цялостно бъдеще, представлява огромен риск. Риск както за управлението на този канал за информация, така и за самите граждани, които ще подават сигнали. Трябва да се има предвид, че първите месеци, през които ще започнат да функционират новите институти по защита и подкрепа на сигнализиращите лица ще бъдат и най-важните за изграждането на доверие сред гражданите в тях. Състоянието на КПКОНПИ обаче показва, че към момента Комисията не може да бъде този солиден гарант за сигурността на лицата, които подават сигнали, от който се нуждае цялото ни общество. Дали Комисията ще може да бъде такъв

занапред е несигурен факт, от чието настъпване или не настъпване не трябва да зависи бъдещето на закрилата на сигнализиращите лица в България.

10. По отношение на предоставянето на информация

Залагайки на КПКОПНИ като единствен орган за външния канал за подаване на сигнали и водещ такъв, при осъществяването на закрилата и подкрепата на сигнализиращите лица, законопроектът пропуска да уреди достатъчно категорично въпроса с цялостното предоставяне на информация на потенциални и действащи сигнализиращи лица. Хипотезите на чл. 35, ал. 1 и 2 задължават КПКОПНИ да предоставя информация на гражданите, но тя се отнася само към част от възможните процедури, разписани в Закона, свързани най-вече с външните канали за сигнализиране. В определен смисъл подобно положение може да се разглежда като дискриминационно по отношение на вътрешните форми за подаване на сигнали, а не трябва да се забравя, че съгласно Директива (ЕС) 2019/1937 вътрешните канали за подаване на сигнали следва да имат приоритет пред външния и държавите членки следва да създадат такива процедури, с които да насърчават вътрешното сигнализиране. Подобно положение се намира и в заглавието на чл. 16 от законопроекта, който декларира, че следва да бъде насърчавано вътрешното подаване на сигнали. Спорно е обаче, доколко това реално може да стане факт, когато популяризирането и отговарянето на конкретни въпроси от сигнализиращите лица е оставено единствено на задължените субекти по чл. 9 от законопроекта. Погледнато през призмата на практиката, най-малкото странни могат да бъдат ситуацияите, в които сигнализиращото лице се допитва до работодателя как точно да подаде сигнал срещу него. **С оглед на това предлагаме прецизиране на текстовете от законопроекта, които говорят за предоставянето на информация на потенциални и актуални сигнализиращи лица. В този контекст може да се помисли и за упълномощаването на конкретна администрация, стояща встрани от изпълнителната власт (примерно тази на Омбудсмана или друга), която да изпълнява функциите на информационен център за правата на сигнализиращите лица.**

11. По отношение на административнонаказателните разпоредби

За да бъдат ефективни възпиращите санкции, те трябва да отговарят на материалните интереси. Заради това мнението ни е, че предвидените имуществени санкции в законопроекта не са в достатъчен размер, за да имат необходимия възпиращ ефект срещу потенциалните злоупотреби. Повече или по-малко това заключение се отнася до всички глоби в законопроекта, но докато нежеланието на задължените лица да съдейства на лицата подаващи сигнали може да бъде преодоляно чрез използването на някои от другите процедури за сигнализиране, то някои действия по отмъщение или нарушаване на конфиденциалността могат да имат трайно и непоправимо въздействие върху правната и лична сфера на сигнализиращите лица. По този повод смятаме, че размера на глобите, описани в чл. 42, 43 и 44, следва да бъде завишен.

23.05.2022 г.

София