



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. "Цар Калоян" № 1-а, 1000 София, тел. 02/986-21-67, 02/987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 1009

Дата: 18.11.2024 г.

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

С Т А Н О В И Щ Е

от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представяван от председателя –
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

ОТНОСНО:

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

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

На 11.11.2024 г. на Портала за обществени консултации към
Министерския съвет бе качен за обществено обсъждане законопроект за

изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. С предложението законопроект се цели създаване на нормативна уредба, която в по-голяма степен да бъде съответна и по-прецизно да транспонира 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. ***Въпреки това част от предложенията за изменения и допълнения, някои от които и пряко касаят адвокатурата, не могат да бъдат оценени положително, поради което и е наложително Висшият адвокатски съвет да участва в общественения дебат, изразявайки своето становище във връзка с предложението законопроект.***

I. Общо представяне на предложените изменения и допълнения, съдържими в Законопроекта за изменение и допълнение на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението

1. С предложението законопроект се цели пълното 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). Съгласно мотивите към предложението ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) измененията са наложителни най-вече с оглед съобразяване констатациите на Европейската комисия (ЕК) относно несъответствия между Директива (ЕС) 2019/1937 и националната уредба, чрез която последната е транспонирана у нас. В тази връзка се предлагат редица промени, включително ограничаване обхвата на изключението на чл. 4, т. 3 от закона и прилагането му само относно поверителността на разговорите на кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти. За сметка на това законопроектът разширява защитата, която сега действащият ЗЗЛПСПОИН предоставя не само по отношение на работници и служители, но още и в полза на доставчици на услуги. Други значими изменения, които се предлагат, са тези, касаещи премахване на сроковете по чл. 9 от закона за образуване на проверка, а така и за изменение на чл. 14, ал. 5 чрез диференциране на дружествата, които могат да се ползват от възможността за създаване на споделен вътрешен канал от икономическа група, като се

предвижда подобна опция да не съществува по отношение на големите дружества. На следващо място чрез изменение на чл. 15, ал. 3 от закона се предлага в случай на устно докладване по телефона и чрез физически срещи да бъде регламентирана възможността за записване на разговорите. В тази връзка и с оглед прецизиране правилата на действащото законодателство с предписанията на Директивата 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“. По същите причини се предвижда и коригиране на правилото на чл. 40, ал. 2, което в сегашната си редакция води до двусмисления извод, че ако ответното действие е предприето като отмъщение за докладване, то ще има правно основание (което означава, че ще бъде законно предприетите ответни действия са „правно основание“, което очевидно не е така. С предложените изменения на чл. 42 ЗЗЛПСПОИН разумно се предвижда освен глоба, още и имуществена санкция за случаите, в които задълженият субект по чл. 12, ал. 1 е юридическо лице или едноличен търговец и в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия по чл. 17, ал. 1 от закона.

2. Прави впечатление, че 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 в случая 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. От така изложените мотиви обаче не може да бъде направен извод, че става дума за изключителен случай, който да налага подобно скъсяване на срока за обществено обсъждане на нормативния акт.

В тази връзка следва да се посочи, че трайна и непротиворечива е съдебната практика, че целта на разпоредбата на чл. 26 ЗНА е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси. Публикуването, разгласяването на проекта и мотивите към него е начинът, по който принципите на обоснованост, откритост и съгласуваност, заложили в чл. 26, ал. 1 ЗНА, намират част от своето проявление спрямо засегнатите лица. За тяхното спазване следи на първо място органът, в чиито

правомощия е да приеме съответния проект. С публикуването на проекта на Портала за обществени консултации се открива възможността на заинтересованите лица да представят становище по него. **Текстът на чл. 26, ал. 4 ЗНА изисква срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, да не е по-кратък от 30 дни, като законодателят е допуснал съставителят на проекта да определи и друг срок, но не по-кратък от 14 дни, но това е допустимо само в изключителни случаи, какъвто настоящият не е видно от изложените в законопроекта причини, наложили скъсяване на срока за обществено обсъждане. Това е така, защото с бланкетното посочване на необходимостта да бъдат изпълнени задълженията, които произтичат от правото на ЕС и от ангажиментите по Националния план за възстановяване и устойчивост, не е удовлетворено изискването да бъдат посочени и аргументирани убедителни причини от изключителен характер, които да обуславят необходимостта от определянето на по-краткия срок. Нещо повече, доколкото предложеният законопроект е поне трети пореден, с който се прави опит да бъдат преодолени слабостите и грешките при 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) в националния ни правопорядък, то едва ли може да бъде открита някаква изключителност от спешен порядък, която да налага прилагане изключението на чл. 26, ал. 4 ЗНА.**

II. Становище по конкретните предложения в проекта за ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението, които касаят адвокатурата

1. По §1 от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението на чл. 4, т. 3.

В сега действащата редакция на чл. 4 са регламентирани изключенията от приложното поле на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), като в т. 3 изрично се дерогира приложението на нормативния акт по отношение на сигнали за нарушения, които са станали известни на лица, упражняващи

правна професия и за които съществува задължение по закон за опазване на професионална тайна. С предложения законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения се предвижда чл. 4, т. 3 да се измени така: **„т. 3. информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти“**. По този начин текстът на чл. 4, т. 3 ЗЗЛПСПОИН би гласял следното : **„Този закон не се прилага за сигнали за нарушения, информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти“**.

1. На първо място, подобна текстова формулировка повдига сериозни колебания относно своето съответствие с изискванията на чл. 9, ал. 1 ЗНА, а именно разпоредбите на нормативните актове да са формулирани на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно. Затова и в този му вид текстът не може и не би следвало да бъде приет, тъй като езиковото му структуриране не позволява от същия да бъде изведено някакво смислено правило, което да е годно да регулира обществените отношения, попадащи в предмета на регулация на ЗЗЛПСПОИН. Това е така, защото от предложената редакция излиза, че самата информация за сигнала за нарушение е придобита при разговори или по повод на кореспонденция между адвоката и неговия клиент, а не че информацията за самото нарушение, по отношение на което е пуснат сигналът, е станала известна на лицето в контекста на разговор или кореспонденция между адвокат и клиент. Неслучайно идентично предложение за изменение на правилото на чл. 4, т. 3, съдържимо в законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения със сигнатура № 49-354-01-101, бе отхвърлено от правната комисия¹.

2. Отвъд констатираната езикова непрецизност, друга слабост на предложеното изменение е обстоятелството, че при буквалното тълкуване на предложения текст излиза, че лицата, които подават сигнали за нарушения, за които нарушения са узнали и информацията, за които е придобита в контекста на защитената от поверителността на разговорите и

¹ Виж Д О К Л А Д Вх. № 49-353-03-58/05.10.2023 г. от заседание на Комисията по правните въпроси, достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3202/reports/17078>.

кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти, не се ползват от защита на закона. **Подобна формулировка като правило дублира и без това съществуващата защита на адвокатската тайна, чието нарушение е санкционирано със специални закони, което прави текстът лишен от регулативен потенциал.**

Като си дадем обаче сметка, че ЗЗЛПСПОИН дава право да подават сигнал само на физически лица, които по отношение на структурата/организацията, към която подават сигнала, имат предимно положение на полагащи по-скоро зависим труд, работници или служители², се вижда, че всъщност **изключението на чл. 4, т. 3 ЗЗЛПСПОИН в сега действащата му редакция следва да се разбира не толкова в смисъла на даващо защита на професионалната, и в частност на адвокатската тайна (доколкото така или иначе по силата на специалния ЗАдв, същата е обект на нарочна регламентация, като задължение с морална, етична и договорна основа³ и прилагане на**

² Чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН гласи: (1) Защита по този закон се предоставя на сигнализиращо лице от момента на подаването на сигнала или публичното оповестяване на информация за нарушение.

(2) Сигнализиращо лице по смисъла на този закон е физическо лице, което подава сигнал или публично оповестява информация за нарушение, станало му известно в качеството му на:

1. (доп. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) работник по смисъла на член 45, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, включително работник, служител, държавен служител или друго лице, което полага наемен труд, независимо от характера на работата, от начина на заплащането и от източника на финансирането;

2. (доп. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) лице със статут на самостоятелно заето лице по смисъла на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз, включително лице, което полага труд без трудово правоотношение и/или упражнява свободна професия и/или занаятчийска дейност;

3. (изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) доброволец, платен или неплатен и стажант;

4. съдружник, акционер, едноличен собственик на капитала, член на управителен или контролен орган на търговско дружество, член на одитния комитет на предприятие;

5. (доп. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) лице, което работи за физическо или юридическо лице, изпълнители, негови подизпълнители или доставчици;

6. (изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) лице, чието трудово или служебно правоотношение предстои да започне в случаи, в които информацията относно нарушенията е получена по време на процеса на подбор или други преддоговорни отношения;

7. (изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) работник или служител, когато информацията е получена в рамките на трудово или служебно правоотношение, което е прекратено към момента на подаване на сигнала или на публичното оповестяване.

(3) (Отм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.)

(4) Защита по този закон се предоставя и на:

1. (доп. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) лица, които помагат на сигнализиращото лице в процеса на подаване на сигнал и чиято помощ следва да е поверителна;

2. (изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г.) лица, които са свързани посредством работата или роднини на сигнализиращото лице и които могат да бъдат подложени на ответни действия поради сигнализирането;

3. юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст

³ И това е разбираемо, доколкото специалната защита на адвокатската тайна се обосновава с факта, че на адвокатите се възлага основна задача в едно демократично общество, а именно защитата на правните субекти. Тази задача изисква всеки субект да може да се консултира свободно със своя адвокат, като това се признава във всички държави членки. И у нас съгласно чл. 45 от Закона за адвокатурата, адвокатът, както и адвокатът от Европейския съюз е длъжен да пази тайната на своя клиент без ограничение във времето и няма право като свидетел да разкрива обстоятелства, които са му били поверени в качеството му на адвокат от негов клиент или от друг адвокат относно клиент. В тази именно връзка и сега

изключението по чл. 4, т. 3 по отношение на адвокатската тайна, така или иначе би дублирало съществуващата нормативна защита на последната), а по-скоро целящо да обезпечи съхраняването на информация, придобита по повод упражняване правната професия от лица, които подпомагат адвоката в неговата професионална дейност. Доколкото ЗЗЛПСПОИН дава защита на лицата, работещи на трудово и/или служебно правоотношение, респективно на лицата, предоставящи услуги или полагащи труд без трудово правоотношение, то защитата на привилегията на правната професия предполага от обхвата на специалния закон да бъдат изключени и лицата, които без оглед на вида на правоотношението подпомагат лицата, упражняващи правната професия, без самите те да са субекти на задължението за опазване на професионална тайна. И именно подобно тълкуване позволява действащата редакция на текст на дерогационното правило на чл. 4, т. 3 от закона, като за нуждите на съхраняването на привилегията на правната професия следва от обхвата на закона да бъдат изключени и лицата, които като служители на адвоката, подпомагат последния при упражняване на правната професия и в този контекст узнават информация за извършване на определено нарушение от клиент на адвоката.

3. Аргумент в тази насока е и обстоятелството, че Директивата препраща към защитата на поверителната връзка адвокат-клиент в обема, който такава защита дава именно националното законодателство. У нас правилото на чл. 33, ал. 1- 4 ЗАдв , което гарантира именно неприкосновеността на кореспонденцията и разговорите между адвоката и клиента се прилага и по отношение на адвокатските сътрудници, които в общия случай се намират именно в трудово отношение с адвоката-работодател. Смисълът на подобен текст е да обезпечи съхраняването на професионалната тайна в контекста на цялата възможна гама на отношения, които възникват като последица от доверителната връзка адвокат – клиент, в това число и отношения с лицата, работещи при адвоката и подпомагащи последния при упражняване на правната професия. Оттук и би следвало всички служители на лицата, упражняващи правни професии, без оглед на вида на правоотношението, по

действащата редакция на чл. 4, т. 3 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения синхронизира с цялостната уредба на професионалната тайна, като отказва защита за лицата, разгласяващи нарушения, които са има станали известни по повод упражняваната от тях правна професия и за които съществува задължение за опазване на професионална тайна, предвиждайки неприложимост на закона по отношение на последните, без обаче да дублира вече съществуващата уредба.

което са наети, да бъдат лишени от защитата на специалния ЗЗЛПСПОИН. В противен случай и при възприемане на предложеното с проекта стесняване на дерогацията, би се стигнало до ситуация, в която служител на адвоката би се ползвал от защита на ЗЗЛПСПОИН, ако разгласи информация за нарушения извършени от клиент на адвокат, нотариус, ЧСИ и т.н, която информация му е станала известна именно по повод подпомагане на лице, упражняващо правната професия. Същевременно в подобна хипотеза за нарушаване на професионалната тайна отговорен ще остане самият адвокат, нотариус или ЧСИ и върху него тях ще тежи задължението да обезщети вредите, понесени от клиента, респективно наказателната отговорност за издаване на чужда тайна, поверена му в качеството на адвокат.

4. Затова и защитата на поверителната връзка адвокат- клиент налага не само съхраняване сегашната редакция на текста на чл. 4, т. 3, но също така и утвърждаване на разбирането, че лишаването на лицата, упражняващи правната професия, от възможността да се ползват от закрилата на закона, когато узнаят за нарушение в кръга на своята професионална дейност, следва да важи в еднаква степен и за всички служители на адвоката, които на практика подпомагат адвоката при упражняване на правната професия. Невъзможно би било опазването на адвокатската тайна, ако служители на адвоката биха могли, ползвайки се от защита на ЗЗЛПСПОИН да разгласяват информация, която им е станала известна при подпомагане на адвоката при упражняване на правната професия. При това положение е ясно, че стесняване предметно и персонално на обхвата на дерогационната разпоредба на чл. 4, т. 3 би направило невъзможно запазване привилегията на правната професия, която Директивата брани.

5. На следващо място, възприемането на идеята, че от обхвата на защита е изключено само разгласяването на сигнали за нарушения, информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти, би компрометирало и конституционно установеното и прогласено право на адвокатска защита. Защото ако лицата, упражняващи правна професия, не могат да гарантират, че няма да предадат доверието, дължимо на лицето, което им се е доверило (ако се окаже, че като резултат от стесняване обхвата на чл. 4, т. 3 служителите на адвоката биха се ползвали със защита, ако разпространят информация за нарушения

узнати при подпомагане на адвоката), то съществуването въобще на нормативно защитена професионална тайна бива лишено от смисъл.

6. Аргумент в полза на гореизложеното е и съображение 26 от ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1937 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2019 година, където изрично е посочено, че :“Настоящата директива 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“. В мотивите към предложението законопроект се черпят аргументи именно от този не съвсем прецизен превод на съображение № 26 от Директивата, като се изтъква, че изключването на лицата, които упражняват правна професия и за които съществува задължение по закон за опазване на професионална тайна било „*много по-широко от освобождаването от адвокатска тайна по чл. 3, параграф 3, буква б) от Директивата*“ и като резултат – личният обхват на защита бил намален, защото много по-голяма категория лица, упражняващи юридическата професия, били освободени от защитата, която Директивата дава. **Всъщност, под привилегия на правната професия безспорно следва да се разбира не друго, а поверителността на връзката адвокат – клиент в цялост, тоест не конкретно адвокатската тайна и не отделни аспекти от нея като поверителността на разговорите и кореспонденцията само.** Това, от една страна, безспорно означава, че не би следвало да е допустимо адвокат или лице, упражняващо правна професия да може да оповести информация за нарушение, което му е станало известно в контекста на отношенията адвокат – клиент и съответно да се ползва със защитата, която дава ЗЗЛПСПОИН, когато информацията не е получена чрез разговор или кореспонденция. **Но това означава още, че подобно изключение съществува и по отношение на онези лица, които макар и да отговарят на изискванията за лице, което се ползва от защита по чл. 5 ЗЗЛПСПОИН, подпомагат адвоката при осъществяване на правната професия, с които лица по необходимост и клиента влиза в определени отношения, които отношения безспорно са част от привилегията на адвокатската професия.**

Оттук и ограничаване на изключенията от приложението на закона и създаване на възможност да се даде защита на лица, които попадат в чл. 4, т. 3 в контекста на доверителната връзка адвокат – клиент и които при подпомагане дейността на адвокат, са узнали за нарушение и са

подали сигнал за него, би колидирило със съществуващата у нас защита на адвокатската тайна и на професионалната тайна въобще, каквато едва ли е целта на Директивата. Че именно това е търсеният смисъл – да не се дава защита, когато разгласената информация за нарушение съставлява нарушаване на професионална / адвокатска или лекарска тайна/ следва като че и от съображение 27 от ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1937 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2019 година, според което представителите на професии, различни от юристи или доставчици на здравно обслужване, следва да могат да получат право на защита по силата на настоящата директива, когато предоставят информация, защитена от приложимите професионални правила, при условие че предоставянето на тази информация е необходимо за разкриване на нарушение, попадащо в обхвата на настоящата директива.

Изложеното до тук като че дава в достатъчна степен аргументация в полза на съхраняване на сегашната редакция на чл. 4, т. 3 ЗЗЛПСПОИ.

2. По §2 и от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението на чл. 5, ал. 2.

В §2 и от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения са предвидени няколко промени, касаещи правилото на чл. 5, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН. На първо място, предложеното изменение 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. На второ място, вносителите на законопроекта предлагат съдържателни изменения в чл. 5, ал. 2, т. 6, които са инспирирани от съображение 39 от Директива (ЕС) 2019/1937 и възможността да бъде разширен персоналният обхват на закрила по специалния закона, като такава бъде предоставена не само на лица, които работят по трудово или служебно отношения, но така също и на определени категории лица, предоставящи услуги. По този начин националното законодателство бива синхронизирано със заложената в Директива (ЕС) 2019/1937 концепция, че защитата следва да обхваща и категории физически лица, които, макар и да не са „работници“ по смисъла на член 45, параграф 1 от ДФЕС, могат да играят ключова роля в разкриването на сигнали за нарушения на правото на Съюза и могат да се

окажат в положение на икономическа уязвимост в контекста на свързани с тяхната работа дейности. На практика с предложеното изменение се позволява да се даде защита на различни доставчици на услуги, самостоятелно заети лица, предоставящи услуги, работници на свободна практика, изпълнители, подизпълнители и доставчици, които не са по трудово или служебно правоотношение, но често стоят много по-близо до източника на информация относно възможни нелоялни и незаконни производства, внос или дистрибуторски практики, свързани с опасни продукти; а във връзка с усвояването на средствата на Съюза, консултантите, предоставящи своите услуги, са в привилегировано положение да насочат вниманието към нарушенията, на които са станали свидетели. **Оттук и безспорно предложеното изменение следва да бъде оценено положително като своевременна и удачна законодателна намеса, като същата оценка следва да се даде и на предложението за защитата по ЗЗЛПСПОИН да се гарантира 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 предоговорните 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.**

3. По §3 и от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението на чл.9

В сегашната си редакция разпоредбата на чл. 9, регламентиращ пречките за образуване на производство по Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, изрично сочи, че не се образува производство по анонимни сигнали, а така и по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години. **Доколкото обаче в Директива (ЕС) 2019/1937 не е предвиден какъвто и да било срок като условие било за предприемане на последващи действия, било за получаване на защита, то следва да бъдат споделени изразените в мотивите към предложението законопроект съображения, че наличието на подобна национална уредба необосновано ограничава времевия обхват на предоставената по**

специалния закон защита. Такива са и констатациите на Европейската комисия, поради което и предложеното изменение на чл. 9 следва да се оцени като уместно и своевременно, като неговото приемане ще доведе до съхраняване единствено на анонимността на подадения сигнал като пречка за образуване на производство по ЗЗЛПСПОИН. 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.

4. По §4 и от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението на чл.14, ал. 5.

Съгласно действащата редакция на чл. 14, ал. 5 задължените субекти по чл. 12, ал. 1, т. 2 и 3 могат да възлагат функциите по приемане и регистриране на сигнали за нарушения и на друго физическо или юридическо лице извън своята структура, при спазване изискванията на този закон, както и могат да използват канал за вътрешно подаване на сигнали, създаден от икономическата група, към която принадлежат, ако каналът отговаря на изискванията на този закон. Същевременно в задължените субекти по чл. 12, ал. 1 т. 2 и 3 попадат работодателите в частния сектор с 50 и повече работници или служители, а така и работодателите в частния сектор независимо от броя на работниците или служителите, ако осъществяваната от тях дейност попада в приложното поле на актовете на Европейския съюз, посочени в част I, буква "Б" и част II от приложението към чл. 3, ал. 1 и 3. Оттук и при систематично тълкуване на чл. 14, ал. 5 във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 2 и т. 3 излиза, че на национално ниво полза на големите предприятия (работодатели в частния сектор с 250 и повече работници и служители) се създава възможност последните да бъдат освободени от задължение за изграждане на вътрешни канали, каквато опция Директива (ЕС) 2019/1937 не предвижда. Съгласно чл. 8, т. 6 от Директивата правните субекти в частния сектор с персонал от 50 до 249 работници могат да споделят ресурси във връзка с получаването на сигнали

и относно всяко извършване на разследвания. Това не засяга задълженията, наложени на тези субекти с настоящата директива, да опазват поверителността, да дават обратна информация и да вземат мерки срещу нарушението, за което е подаден сигнал. Подобна възможност за използване на канал за вътрешно подаване на сигнали, създаден от икономическата група, към която принадлежат по отношение на правните субекти в частния сектор с 250 и повече работници липсва. **Оттук и следва да бъде положително оценено и подкрепено предложението в проекта чл. 14, ал. 5 да бъде изменен чрез заличаване на текста: „както и могат да използват канал за вътрешно подаване на сигнали, създаден от икономическата група, към която принадлежат, ако каналът отговаря на изискванията на този закон“.** С едно подобно прецизиране текста на правилото става ясно, че възможността за ползване на споделени ресурси остава на разположение само на онези задължени субекти по чл. 12 от ЗЗЛПСПОИН, които отговарят на изискванията за средно предприятие по смисъла на Директивата, а именно такава с персонал от 50 до 249 работници. Оттук и след изменението на текста работодателите в частния сектор с над 250 работници и служители няма да могат да възложат функциите по приемане и регистриране на сигнали за нарушения на физически или юридически лица извън тяхната структура, както и да използват канал за вътрешно подаване на сигнали, създаден към икономическата група, към която принадлежат. По този начин се отстранява едно съществуващо в по-общ план противоречи на целта на директивата, а именно да се осигури достъпност и близост на каналите до потенциалните податели на сигнали.

5. По §5 от ЗИД на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и изменението на чл.15, ал. 3

Съгласно чл. 18, т. 2 от Директива (ЕС) 2019/1937, когато за подаване на сигнал се използва телефонна линия или друга система за гласови съобщения, която се записва, при условие че сигнализиращото лице е дало съгласието си, правните субекти в частния и публичния сектор и компетентните органи имат право да документират устното подаване на сигнал по един от следните начини: а) чрез запис на разговора на траен и позволяващ извличане носител; или б) чрез пълен и точен текст на разговора, възпроизведен в писмен вид, изготвен от служителите, отговорни за разглеждането на сигнала. Аналогични възможности за документиране на сигнала са предвидени в

Директивата и за случаите, в които дадено лице поиска среща със служители на правните субекти в частния и публичния сектор и компетентните органи, за да подаде сигнал по член 9, параграф 2 и член 12, параграф 2, правните субекти в частния и публичния сектор и компетентните органи гарантират, при условие че сигнализиращото лице е дало съгласието си, че данните от срещата се документират пълно и точно и се съхраняват на траен и позволяващ извличане носител. За сравнение у нас правилото на чл. 15, ал. 3 от действащия Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) дава единствено възможност за възпроизвеждане и документиране на устния сигнал чрез попълване на формуляр от служителя, отговарящ за разглеждането на сигнали, който предлага на подаващия сигнала да го подпише при желание от негова страна. За сравнение у нас липсва нормативна рамка на възможността за записване на устния сигнал на траен носител, който позволява извличане на подадения устен сигнал липсва, което може да бъде отчетено като недостатък на националната уредба в областта на защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Оттук и следва да бъде приветствано предложението чрез изменение на чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН да бъде създадена възможност за записване като форма на документиране на устно подадените сигнали редом със създаването на точен протокол от разговора. В тази връзка се предлага правилото на чл. 15, ал. 3 да бъде изменено, придобивайки следното съдържание: „(3) *Писменият сигнал се подава от подателя чрез попълване на формуляр по ал. 2. Устният сигнал се документира чрез попълване на формуляр от служителя, отговарящ за разглеждането на сигнали, който предлага на подаващия сигнала да го провери, коригира и одобри, като го подпише или чрез запис на разговора на траен носител, позволяващ извличане*“. **Макар и да е удачно направено предложението за изменение на чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН, същото има за своя съществена слабост отсъствието на предвиденото в Директива (ЕС) 2019/1937 изискване за наличие на изрично съгласие от страна на лицето, подаващо сигнал, относно факта на извършване на записа, като предпоставка за прилагане на този начин на документиране на сигнала.**

Отделно от това текстът на чл. 18 от Директивата разграничава хипотезите, в които сигналът се подава в рамките на среща или по телефонна линия, която се записва, или която не се

записва, като записване на разговора не се допуска, когато за подаването на сигнал се използва телефонна линия или друга система за гласови съобщения, която не се записва. Тези особености е нужно да бъдат отчетени и от българския законодател, като за целта в предложението за изменение на чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИ изрично бъде заложено, че запис на устно подаден сигнал се допуска само след изрично дадено съгласие от страна на лицето, подаващо сигнала. Така чл. 15, ал. 3 би могъл да бъде редактиран и изменен в следния смисъл

„3) Писменият сигнал се подава от подателя чрез попълване на формуляр по ал. 2. Устният сигнал се документира чрез попълване на формуляр от служител, отговарящ за разглеждането на сигнали, който предлага на подаващия сигнала да го провери, коригира и одобри. При изрично съгласие на лицето, подаващо сигнала, устният сигнал, подаден чрез телефонна линия или друга система за гласови съобщения или чрез лична среща, може да бъде документиран и посредством запис на траен носител, позволяващ неговото извличане.“

6. По §6 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и изменението на чл. 17, ал. 1, т. 3 б. „а“

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

Това предложение изглежда разумно и непротиворечащо на правото на ЕС и на Директива (ЕС) 2019/1937.

7. По §7 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и изменението на чл. 23

Предложените промени в чл. 23, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН са предложени с оглед привеждане на закона в съответствие с чл. 11, ал. 2, буква б) от Директива 2019/1937 и 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“.

Това предложение изглежда разумно и непротиворечащо на правото на ЕС и на Директива (ЕС) 2019/1937.

От друга страна, би било удачно, с оглед законодателна прецизност и правна сигурност да бъде уточнено понятието „своевременно“, съобразявайки спецификите на процедурата за приемане на сигнали чрез външния канал.

8. По §8 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и изменението на чл. 40, ал. 2

Предложените промени в чл. 40, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН са в отговор на критиката на ЕК, според която формулировката „*друго правно основание*“ не съответства на духа и целите на Директива (ЕС) 2019/1937. В тази връзка се изтъква, че 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.

Това предложение изглежда разумно и непротиворечащо на правото на ЕС и на Директива (ЕС) 2019/1937.

9. По §9 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и изменението на чл. 42

Предложените промени в чл. 42 от ЗЗЛПСПОИН предвижда въвеждането на отговорност за юридически лица за нарушение по чл. 42, т. 2 от Закона. С оглед обстоятелството, че адресат на задължението по чл. 17, ал. 1 от закона може да бъде юридическо лице, предложеното изменение вероятно цели попълване на пропуски от Законодателя. Предложеният размер на санкцията (от 1 000 до 7 000 лв.) е съразмерен с другите санкции предвидени в Закона.

Това предложение изглежда разумно и непротиворечащо на правото на ЕС и на Директива (ЕС) 2019/1937.

10. По §10 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и изменението на чл. 44

Предложените промени в чл. 44 от ЗЗЛПСПОИН предвижда въвеждането на отговорност за юридически лица за нарушение по чл. 44 от Закона. С оглед обстоятелството, че адресат на задължението по чл. 31 от

закона може да бъде юридическо лице, предложеното изменение вероятно цели попълване на пропуски от Законодателя. Предложеният размер на санкцията (от 1 000 до 7 000 лв.) е съразмерен с другите санкции предвидени в Закона.

Това предложение изглежда разумно и непротиворечащо на правото на ЕС и на Директива (ЕС) 2019/1937.

11. По §11 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и предложените изменения в ЗМСМА

С §11 от ЗИД на ЗЗЛПСПОИН се предлага изменението на Закона за местното самоуправление и местната администрация в посока създаване на Етичен кодекс на общинските съветници.

Преди всичко, така предложените изменения не съответстват на обхвата на ЗИД на ЗЗЛПСПОИН и не са в пряка връзка с другите разпоредби от ЗИД. В този смисъл, следва да се отбележи, че това е недопустима законодателна техника.

На следващо място, не е ясно създаването на такъв Кодекс как точно може да подобри корупционният климат в България и да доведе до привличането на чуждестранни инвестиции.

С оглед горното, считаме че така предложените изменения на ЗМСМА не следва да бъдат разглеждани с настоящия законопроект, а в хода на по-широка обществена дискусия и съответен проект на ЗИД на ЗМСМА.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

/п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ