



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. №1042

Дата:18.10.....2021 г.

ДО
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО-
ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОИЛОВ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
представяван от председателя -
д-р Ивайло Дерменджиев

ОТНОСНО:

Консултационен документ по проект на
Закон за защита на лицата, които подават
сигнали или публично оповестяват
информация за нарушения

УВАЖАЕМИ ПРОФ. Д-Р СТОИЛОВ,

Във връзка с публикуван за обществено обсъждане¹ от Министерството на правосъдието на 16.09.2021 г. Консултационен документ ("Консултационен документ") по проект на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения ("Закона"), и въз основа на правомощието си по чл. 122, ал. 1, т. 11 от Закона за адвокатурата, Висшият адвокатски съвет представя и моли да разгледате и вземете предвид настоящото Становище.

¹ Достъпно на следния линк: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6354>

Висшият адвокатски съвет приветства имплементирането в България на разпоредбите 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 (ОВ, L 305/17 от 26 ноември 2019 г.) (наричана по-нататък "Директива № 2019/1937") и подхода на Министерството на правосъдието да търси широко обществено обсъждане и консенсус във връзка с изготвянето на националното законодателство. Възможността за подаване на сигнали от граждани е изключително важен инструмент за разобличаване на престъпления, корупция, измами, безстопанственост и други нарушения, които застрашават обществената сигурност, здравето, финансовия интегритет, околната среда и върховенството на закона.

Република България е една от малкото държави в Европейския съюз, в която до настоящия момент не съществува такова законодателство (независимо от Директива № 2019/1937). В този смисъл, имплементирането на Директива № 2019/1937 е шанс да бъде създаден такъв работещ механизъм и в България, който да допринесе за толкова важната цел за ефективна борба с корупцията.

Както Ви е известно, Директива № 2019/1937 дава относителна свобода на държавите-членки да изберат най-подходящия с оглед националните условия подход при имплементирането на някой основни елементи, като считаме, че същите са засегнати от въпросите на Консултационния документ.

По-долу излагаме кратко становище относно така зададените въпроси. В допълнение, бих искал да изразя готовността на Висшия адвокатски съвет да участва активно в изготвянето на Законопроекта, като считаме, че е удачно, с оглед защитата на правата и интересите на гражданите, наши представители да вземат участие в работната група по изготвянето на Законопроекта. Както е видно от законодателния процес по приемане на Директивата, националните адвокатски организации от редица държави-членки активно са участвали в изработването ѝ, като и в процеса на имплементиране повечето държави-членки включват представители на адвокатурата с оглед защита правата и интересите на гражданите.

Становище на Висшия адвокатски съвет по въпросите от Консултационния документ:

1) Какъв да бъде материалният обхват на законопроекта – във всички области на обществените отношения, или само в областите, които са изчерпателно изброени в Директивата?

Считаме, че обхватът на законопроекта следва да бъде **разширен**, спрямо минимално определения в Директивата обхват. Тази възможност е

предоставена от самата Директива (чл. 2, ал. 2). Множество държави-членки възприемат този подход при имплементирането на Директивата (например Франция, Швеция, Чехия, Ирландия и други) и той съответства на препоръките на водещи международни НПО в тази сфера².

По-конкретно, предлагаме в материалния обхват на директивата да попадат **всички правонарушения**. Това следва да обхваща всички нарушения, както на **правото на ЕС**, така и на **националното право**.

От една страна, по този начин ще бъдат облекчени, както лицата, които подават сигнали, така и лицата, които администрат системи за докладване, тъй като няма да имат необходимост да извършват сложен правен анализ дали твърдяното нарушение попада в тесния обхват на Директивата. От друга страна, това ще позволи драстично да бъде подобрена ефективността на Закона и системите за докладване, което ще защити обществения интерес правонарушенията да бъдат откривани по-лесно. На последно място, би било абсурдно сигнали например за тежки стопански престъпления или други криминални деяния да бъдат оставяни без движение, единствено поради факта, че не попадат в обхвата на Директивата.

2) Кои да бъдат институциите, до които могат да се подават сигнали за нарушения?

В момента, в Република България няма изградени подобни външни системи за докладване на правонарушения. Макар до известна степен правоохранителните органи (прокуратура, полиция, КПКОНПИ, ДАНС и др.) да имат сходни функции, целта на Директивата е да създаде различни, допълнителни механизми в този смисъл. Също така, както Ви е известно, ефективността на българските правоохранителни органи в борбата с корупцията бе многократно критикувана от ЕК и създаването на един допълнителен, външен и независим механизъм в този смисъл би било полезно.

С оглед горното, считаме че най-доброто решение би било да се създаден **нов независим специализиран орган**, който да бъде отговорен за ефективното прилагане на Закона. За да бъде ефективен такъв орган, той трябва да бъде:

- Независим от изпълнителната власт;
- Независим от правоохранителните органи (прокуратура, полиция, КПКОНПИ, ДАНС и др.);

² "Законодателство за защита на разобличителите – наричаник на добрите практики (на англ. език)", достъпен на английски език на следния линк: https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN_compressed.pdf

- Да разполага с необходимите правомощия и ресурси (човешки и материални).

Един такъв орган би могъл да осигури независимо и обективно администриране на национална външна система за докладване на нарушения, като при необходимост, да препраща преписки на съответните правоохранителни органи, административни органи и т.н., запазвайки анонимността на подалите сигнала.

В случай, че прецените, че горното не е възможно и следва да се избере вече съществуващ такъв орган, считаме че най-удачно е да бъде възложена тази задача на **Омбудсмана на Република България** и/или на **Националното Бюро за правна помощ**, като съответно им бъдат осигурени допълни гаранции за независимост и бъдат предоставени необходимите правомощия и ресурси.

3) Какви да бъдат мерките за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения?

Законът следва да осигурява адекватна, достъпна, съразмерна, безплатна и прозрачна защита на лицата, които оповестяват информация за нарушения. Защитата трябва да включва редица частно-правни (облигационни, трудово правни и др.) и публично-правни механизми, като при необходимост следва да бъдат изменени разпоредбите на други закони, като КТ, Закона за държавния служител, НК, НПК и т.н.

По-специално, лицата разкриващи нарушения следва да бъдат защитени срещу всякакви отвени мерки, несправедливо отношение, разкриване на самоличността им, уволнения и т.н. Тази защита следва да се отнася и до действия и мерки извън работното място и/или съответното правоотношение, като например водене на исков или злоупотреба с административни производства срещу оповести телите. Първи елемент от такава защита би могло да бъде въвеждането на правило, че самоличността на лицата разкриващи нарушения през външен канал, както и тези през вътрешен канал – ако нарушението е сериозно, ще бъде държана в тайна от съответния орган поне до края на съответното разследване/проверка, освен ако няма необходимост да бъде разкрита на разследващите органи.

От опита в държавите, където съществуват подобни механизми е видно, че особено трудно е да се постигне **справедлив и ефективен баланс**, който да не допуска злоупотреба с права от страна на лицата, разкриващи нарушения.

В този смисъл, може да се разгледат възможности такива мерки да подлежат на съдебен контрол, а най-значимите от тях (като например забрана за уволнение) да бъдат допускани от съда.

4) Кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на този закон?

Считаме, че удачен вариант би бил независимият орган, който прилага закона, да разполага с правомощията да налага административни наказания поради нарушения на закона. Това не следва да ограничава правата на лицата, претърпели вреди от такива нарушения, да могат да търсят съдебна защита и да водят исков за обезщетение на вреди, като предлагаме да бъде включен изричен текст в закона.

5) Считате ли за целесъобразно частни субекти с по-малко от 50 работници извън тези, които осъществяват дейност в областите, посочени в актовете от приложение IБ и II на Директивата, да бъдат задължени да създават механизми за вътрешно подаване на сигнали за нарушения? Ако да, в кои области?

С оглед размерите на Република България и на бизнеса в нея, критериите за персонален обхват на Директивата не биха били особено ефективни в България. В този смисъл, считаме, че следва да се разшири обхвата на задължените лица, като същевременно се търси справедлив баланс между ползите за обществото и разходите, които би довела такава мярка за бизнеса.

По-специално, считаме че следва да бъдат обхванати и следните лица:

- Всички юридически лица от публичния сектор, без значение броя служители;
- Лица (или клонове и търговски представителства) част от международни групи с над 50 служители;
- Юридически лица (дружества, ЮЛНЦ и т.н.) осъществяващи дейности в особено рискови за нарушения сектори (като например всички лица по чл. 4 от ЗМИП, лица действащи в сектори с повишен риск от нарушения на конкуренцията, като енергийния сектор, концесионери, ВиК дружества и други);
- Юридически лица, ползващи значителни публични средства (например лица участващи в обществени поръчки или имащи договори с НЗОК – лечебни заведения, вносители и търговци на лекарства и др.);
- Лица с над 25 служители (например Чехия е приела този критерий) и/или с над 1 милион лева оборот годишно.

С оглед избягване твърде голяма административна тежест, следва законът да предоставя възможността на задължените лица да прилагат системи за докладване на нарушения, които са единни на групово ниво (например за големите международни компании, да има възможност да използват сходни системи в ЕС за цялата група, естествено съобразени с

българското законодателство) или които са споделени (например между няколко лица от публичния сектор или между лица от един и същ бранш в частния сектор). Също така, следва да се предостави възможността да се аутсорсват такива системи към подходящи външни администратори – например адвокати или адвокатски дружества, специализирани компании и т.н..

б) Следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия?

Преди всичко, следва да бъдат разграничени анонимни сигнали – тоест такива, за които изначало не е известно кой е подателя, от такива за които подателят е известен, или има как да бъде установен, но съответният орган – вътрешен или външен, го пази в тайна (което би следвало да е правилото при подаването на сигнали за нарушения).

Въпросът за допускане на анонимни сигнали в българското законодателство винаги е бил противоречив. Същевременно Директива № 2019/193 е един съвсем нов и различен инструмент, чиято цел не е толкова наказание, а преустановяване на евентуално нарушение. В съвременната практика някои от най-големите скандали, предизвикани от "разобличители" са инициирани от анонимни сигнали. Поради тази причина, редица международни НПО³ и адвокатски асоциации⁴ препоръчват да бъдат приемани, при определени условия, и анонимни сигнали.

В този смисъл, с оглед ефективността на закона, считаме че следва да бъдат допуснати, при определени условия, и анонимни сигнали. Така например, би могло да се предвиди лицата сами да решават дали и при какви условия ще разглеждат анонимни сигнали в техните вътрешни системи. Относно външните системи, може да се предвиди задължение да бъдат проверявани такива сигнали ако са вероятно основателни и/или за сериозни нарушения.

Правилата относно разглеждане на анонимни сигнали следва да бъдат съобразени с правилата на българския процес – ГПК, АПК, НПК, ДОПК, както и с рамката за защита правата на човека и за защита на личните данни в България и ЕС.

³ Като например Прозрачност без граници – виж "Законодателство за защита на разобличителите – наръчник на добрите практики (на англ. език)", достъпен на английски език на следния линк: https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN_compressed.pdf

⁴ Като например Висшият орган на адвокатурата на Германия - Deutscher Anwaltverein – виж https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-51-18-eu-ril-vorschlag-whistleblowing?file=files/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2018/dav-sn_51-2018-whistleblowing-english.pdf

7) Други предложения и коментари извън зададените в документа теми

Законът следва да **изрично** да осигури спазването на правилата относно адвокатската тайна и/или други професионални тайни. Същите са изрично заложиени и в текста на самата директива (виж чл. 3, ал. 3, букви (б), (в) и (г) и Съображение № (26)). По-специално, считаме че следва изрично да бъдат изключени от обхвата на закона документи или информация, представляващи адвокатска тайна, като бъде уточнено, че дори такива документи или информация попаднат в система за разкриване, те следва да бъдат унищожени и не подлежат на разглеждане и използване в последващи производства.

На следващо място, следва да бъде уредено как Законът ще се прилага за адвокатите, адвокатските дружества и адвокатските съвети. Считаме, че би могло да се създаде единна система за докладване за всички адвокати, администрирана от ВАДВС.

Не на последно място, въвеждането на Директива № 2019/1937 в българското право следва да бъде осъществено по начин, който да не доведе до значителни разходи или административни задължения за бизнеса. В този смисъл, законът би могъл да насърчи използването на споделени или общи системи за докладване (например за групи от лица в ЕС, за браншови организации и т.н.), както и да предостави необходимите преходни периоди за съобразяване с изискванията му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ