

И.П.И

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" № 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в интернет: www.ime.bg

Изх.№ 22 / 26.02.2021 г.

ДО:

Г-жа Петя Тянкова,

Началник на политическия кабинет на заместник министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи и Секретар на НСАП

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Институт за пазарна икономика, гр. София

Уважаема госпожо Тянкова,

Представяме на Вашето внимание бележки и препоръки относно проекта на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.).

Приветстваме усилията за навременно изработване на актуална антикорупционна стратегия. Същевременно, буди безпокойство липсата на аналитичен прочит на изпълнението на изтеклата вече стратегия за периода 2015-2020 г. **Документът, озаглавен „Проект на анализ“ е по-скоро наративен отчет за предприети законодателни и административни действия, но напълно лишен от идентифициране на проблемните аспекти от нормативен порядък и правоприложението на ЗПКОНПИ и съпътстващото законодателство.** Проектът на анализ е негоден да послужи за отправна точка при изготвянето на предстоящите стратегически насоки в предложения за обсъждане документ. Припомняме, че в периода 2015-2020 г. станаха известни редица смущаващи действия, които оставят трайното убеждение за корупция и политическо влияние сред отговорните за антикорупционните политики лица, включително свързани с бившия председател на КПКОНПИ (**скандалът „Апартаментгейт“**) и **избора на действащия председател на антикорупционната комисия**, чието заемане на поста бе в разрез с прозрачното и състезателно начало и предварителното обвързване на процедурата с избора на действащия

главен прокурор. Никъде в т.нар. „Проект на анализ“ не се обсъждат проблемните елементи с твърденията на българската държава за транспонирането на **Директива 2014/42/ЕС на ЕП и Съвета за обезпечаване и конфискация на средства и облиги от престъпна дейност в Европейския съюз.**

Това по своя характер са проблемни сфери както в действащия ЗПКОНПИ, така и в практическото му приложение, които показват на практика произволното и избирателно приложение на антикорупционното законодателство.

1. По Приоритет 1 - Укрепване на капацитета и повишаване на прозрачността в работата на антикорупционните органи и звена

Изразяваме принципно съгласие с изложените констатации в проекта за необходимостта от „надграждане, като на тази база формулира по-конкретни цели за следващия стратегически период, с акцент противодействие на корупцията по високите етажи на властта, укрепване на капацитета на създадените през предходния период антикорупционни звена, борба с всички проявни форми на корупция“. Тези констатации обаче са твърде абстрактни като заключение, а конкретиката на проблемите като че ли е умишлено завоалирана. В изложениия стратегически документ липсва дори и бегло споменаване на основните проблемни области. Мярка 6, 7 и 8 от Приоритет 1 са по-скоро преразказ на установени задължения за взаимодействие от ЗПКОНПИ и в тях не се открива нищо конкретно като цели, още по-малко като индикатори за изпълнение, чрез които в по-късен етап ще може да се направи оценка на извършеното. Така още в зародиш се отнема възможността за текущо и последващо измерване на ефекта от мерките.

Изразяваме категоричното си становище против разрастването на Националния съвет по антикорупционни политики (НСАП). Поддържането на сайта на съвета и административната организация на заседанията биха могли, както понастоящем, да се извършват от администрацията на Министерски съвет в споделено сътрудничество с администрацията на всяка една държавна структура, членуваща в НСАП.

Без достатъчно аргументи и без необходимата обосновка в Стратегията се предлага НСАП да бъде натоварено с правомощия и функции на „единно звено, което да следи и обобщава постъпилата информация от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси, респ. да дава насоки по приложение на Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси“. **Подкрепяме необходимостта от внедряването на единен софтуер, който да се ползва при проверката на декларациите** на задължените по закон лица и уеднаквяването на практиката по приложението на тази част от ЗПКОНПИ, какъвто е предвиден в Приоритет 4, Мярка 1 от Стратегията. Но планираното изграждане на „електронна платформа, на която ще се събира и обобщава информация по различни статистически показатели от органите по избора или назначението във връзка с проверка на декларациите за имущество и интереси и установяване на конфликт на интереси“ би било действие без особени практически ползи и последващ ефект. **Безусловно се противопоставяме на трансформирането на НСАП в на практика възроден БОРКОР или второ по рода си КПКОНПИ, отговорно за задълженията на администрацията от всякакъв тип по ЗПКОНПИ,** с което ще се увеличат бюджетните разходи съвсем неоправдано. Считаме, че съществуването на КПКОНПИ и законовите ѝ правомощия по реда на чл. 24 от ЗПКОНПИ са достатъчни, за да не нараства излишно още административният апарат. В стратегията не е представена оценка какви биха били разходите за обществото при предприемането на едно такова ненужно по своя характер управленско действие.

В мерките от законодателен характер, освен предвидените изменения на Закона за съдебната власт (ЗСВ) по предложение на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) отсъства критичен прочит и идентифициране на дефицитите на самия ЗПКОНПИ. Поради това се считахме длъжни да отбележим отново следното:

➤ Българската държава е длъжна по силата на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) да транспонира всяка директива . На 3.04.2014 г. е приет такъв нормативен акт – **Директива 2014/42/ЕС на ЕП и Съвета за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз, създаваща задължение за държавите членки да въведат законодателство, което да отразява нейните материалноправни норми и процесуални стандарти. Директивата следваше да е транспонирана от Република България до месец ноември 2016 година. Това не е направено с изричен акт на националното законодателство, макар в мотивите към отделни правни норми законодателят да споменава мимоходом съществуването ѝ.** Директивата не е транспонирана в наказателното (материално) право и в наказателно-процесуалното законодателство въпреки изричното задължение тя да се прилага в наказателното производство. Паралелно, за целия период от 3.04.2014 г. до настоящия момент, всички официални изявления на държавата пред Съда на Европейския съюз, националните съдилища и гражданите и юридическите лица, подчинени на правния ред на Република България, са неизменно в смисъл, че Директивата не се отнася и не се прилага към никаква част от т.нар. „гражданска конфискация“ (Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество-2012, (ЗОПДНПИ-отм.) и Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество-2018 (ЗПКОНПИ). Изненадващо, в официален документ на ЕК, съставен на основание чл. 13 от Директивата, се появява съобщение, чието съдържание противоречи на действителността и изявленията на държавата. В Доклада на ЕК (COM (2020) 217 final) от 2.06.2020 г., озаглавен „Възстановяване и конфискация на активи: да гарантираме, че престъпността „не си струва“, ЕК отчита пред ЕП и Съвета, че България е една от страните, която е транспонирала Директивата в своето „гражданско законодателство“, или в своето законодателство за гражданска конфискация. Двете официални становища на държавата, представяни пред различни органи на съдебната власт – европейски и национални и пред администрацията и парламента на ЕС, са взаимноизключващи се. В действителност Директивата не е транспонирана нито в гражданското, нито в наказателното, нито в административното законодателство на Република България, а ако държавата промени позицията си пред Съда на ЕС и националните съдилища и признае официално, че е транспонирала Директивата чрез законите за т.нар. „гражданска конфискация“, то тя е изцяло неправилно транспонирана, защото тези закони ѝ противоречат в принципен и детайлен аспект.

➤ Разразият се скандал през пролетта на 2019 г., придобил публичност като „Апартаментгейт“, показва липсата на работещ законов механизъм за временно отстраняване, така и за прекратяване на мандата на председателя на КПКОНПИ поради отстраняване от длъжност. Този пропуск, включително пропуска с проверката на имуществото на действащия към онзи момент председател, Пламен Георгиев, и до днес не са намерили законов отговор.

➤ Предвид факта, че председателят и съставът на КПКОНПИ се избират от Народното събрание с обикновено мнозинство, то КПКОНПИ е по-близо до орган, подчинен на останалите два клона на властта – изпълнителната и законодателната. И при избора на председател на новата антикорупционна комисия този проблем е изразен в крайна степен, тъй като председателят се избира само от Народното събрание, след което предлага заместниците си. Така доминиращата партия (или коалиция) получава тотален контрол над КПКОНПИ, призвана да бори болестта на политиката – корупцията. Това определено е крачка назад от отмененото законодателство, където в управата на Комисията за отнемане на незаконно

придобито имущество представители имаха президентът, Министерският съвет в лицето на министър-председателя, както и Народното събрание. Никъде в проекта на анализ и в предлаганата Стратегия не е идентифициран този проблем, още по-малко да се предлага разрешаването му.

2. По приоритет 2 - Противодействие на корупционните престъпления

Проблемът за вида на корупционните престъпления и съществуващите нормативни празноти е широко обсъждан и констатиран многократно на практическо и теоретично ниво. Материалноправните липси са съпроводени и с редица процесуални затруднения, получили обобщено название в обществото като „прекален формализъм на наказателния процес“. Споделяме констатациите в Стратегията като очакваме те да бъдат подкрепени с конкретни цели какво точно следва да се измени в НК и НПК, за да бъдат последващите от Стратегията политики резултатно обвързани. В противен случай ще бъдем отново изправени пред множество изменения, особено на НПК, които са по-скоро самоинициативни хрумки на висшестоящи представители на магистратурата, добре приемани от угодството на изпълнителната власт и народните представители. Очакваме освен конкретика и ясно обвързване на Стратегията с *Концепцията за наказателна политика на държавата 2020-2025 г.*, тъй като през последните месеци станахме свидетели на това как законодателната власт предлага, а понякога и приема, изменения и допълнения на НК/НПК в пълно противоречие с Концепцията.

Положително е поставянето на цел за оценка работата на Специализираната прокуратура и Специализирания наказателен съд с оглед на приемането на ЗИДНПК (обн., ДВ, бр. 63 от 2017 г.).

Коментирани в Приоритет 2, Мярка 6 са „засилването на взаимодействието на Прокуратурата и администрацията и предвиждане на механизъм за „обратна връзка“ между тях“. Необходимо е да се обърне внимание и да се потърси решение на неспоменатия в Стратегията, но съществуващ практически проблем за липса на отчетност по подадените сигнали за злоупотреби по отчетните доклади и сигнали, отправени от Сметна палата към Прокуратурата на Република България. В тази връзка, обръщаме внимание на избирателното цитиране на констатациите по проблемите, посочени в ежегодните доклади на Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК до ЕП (CVM), като в Стратегията липсват констатации за трайните недостатъци в устройството и организацията на прокуратурата и липсата на механизъм за отчетност и понасяне на отговорност от страна на главния прокурор. Във връзка с това не става ясно дали Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.) е обвързваща за прокуратурата. Освен това е необходимо да се посочи и какви мерки предвижда за отстраняването на констатираните дефицити и предвид отказа на отговорните за целта министри да отчетат изтеклата Актуализираната стратегия за съдебна реформа 2014 – 2020 и приемат необходимата нова такава.