

изх. № 36/22.04.2016 г.

ДО
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ
КОМИСИЯ ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО
САМОУПРАВЛЕНИЕ
КОМИСИЯ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА,
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И
ПАРЛАМЕНТАРНА ЕТИКА

Относно: СТАНОВИЩЕ относно проекта на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (ЗКОНПИ)

Уважаеми Госпожи и Господа народни представители,

Органите, които имат правомощията за борба с корупцията в България, не се ползват с високо доверие сред обществото поради ниската ефективност и липсата на резултати, които от години се забелязват и от международните партньори на България.

В доклада от 2015 г. на GRECO към Съвета на Европа за напредъка на България в борбата с корупцията¹ е отбелязано: *„Като цяло общественото доверие в специализираните органи и системата за наказателно правосъдие остава ниско и се засилва усещането за безнаказаност на извършителите на корупционни действия.“* Констатация за липсата на координация между органите за борба с корупцията пък е направена в мониторинговия доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка от януари 2016 г.²: *„Институциите, създадени с цел борба срещу корупцията, са определяни като фрагментирани, некоординирани и несъответстващи на сериозността на предизвикателството.“*

¹ Доклад на Комисията GRECO за превенция на корупцията в България, 2015 г. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)7_Bulgaria_BG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)7_Bulgaria_BG.pdf)

² Доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г. - http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf

Новият проект на „антикорупционен закон“ (ЗПКОНПИ) съчетава три досегашни административни закона – ЗПУКИ, ЗПИЛЗВДДД и ЗОПДНПИ и четири административни органа:

- ✓ Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /КПУКИ/,
- ✓ част от функциите на Сметната палата,
- ✓ Центъра по модела БОРКОР и
- ✓ досегашната Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество.

Сливането на органи със сходни или свързани функции по отношение на почтеността и конфликта на интереси е стъпка в правилната посока, но следва да бъдат отчетени и следните слабости на законопроекта:

1. Проверки на имущественото състояние на прокурори, съдии и следователи

Предвижда се в случаите, когато Инспекторатът към ВСС установи конфликт на интереси или непочтено поведение на съдия, прокурор или следовател, „да изпрати своето решение на Бюрото за образуване на производство за проверка на имущественото състояние“, чл. 50, ал. 6 от законопроекта. **В новия чл. 132а от Конституцията Инспекторатът извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации”.**

Очевидно волята на конституционния законодател е била проверката на почтеността на магистрати да се извършва от Инспектората към ВСС, независимо че не са изчерпателно изброени всички съпътстващи действия. Целта на Конституцията не е да бъде изчерпателна. В Закона за съдебната власт трябва да бъдат доразвити правомощията на Инспектората, които да включват и имуществени проверки. Ако се даде на Националното бюро за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество да извършва имуществена проверка на магистратите, то целта на чл. 132а от Конституцията ще бъде нарушена и бюрото ще се явява втори орган за почтеност на магистратите. Целта на новите изменения на Конституцията е именно, за да се запази независимостта на магистратите, проверките за тяхната почтеност да се извършват от Инспектората /орган, който е част от Съдебната власт/.

Също така при целия прочит на глави 5, 6 и 7 от законопроекта и при многобройните препращания между тези глави, не са ясно разграничени правомощията на Бюрото и на Инспектората:

- Не е уредено изрично дали Бюрото може да предприеме проверка на имущественото състояние без да получи решение от Инспектората.
- Според чл. 73 от законопроекта производството за установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи висши публични длъжности, се образува с решение на Бюрото. В чл. 5, ал. 3 е посочено, че магистратите подлежат на проверка за конфликт на интереси по ЗСВ. Систематичното тълкуване на двете разпоредби означава, че Бюрото ще проверява магистратите /те са лица, заемащи висши публични длъжности/ за конфликт на интереси, но ще го прави по реда на ЗСВ. Такава постановка също противоречи на чл. 132а от Конституцията, който

постановява, че Инспекторатът проверява конфликта на интереси при магистратите. Освен това, в чл. 5, ал. 3 е посочено, че ако има празнота в ЗСВ, то се прилага ЗПКОНПИ, което допълнително отваря врата за неясно тълкуване.

Препоръки:

- Да се прехвърли правомощието за проверки на имущественото състояние на магистрати (чл. 50, ал.6) от Бюрото към Инспектората.
- Изрично да се упомене в чл. 73, че магистратите са извън обхвата на тази разпоредба или че проверката спрямо тях се извършва от Инспектората, но „по реда на този закон”.
- Навсякъде, където в законопроекта се споменава Бюрото, да се добави и текстът „съответно Инспектората”.
- Да се измени или премахне чл. 47, ал.2 от законопроекта. Няма причина Инспекторатът да изпраща списъци със съдиите и прокурорите, за които е установено нарушение на Бюрото, а последното да публикува тези списъци. Публикуването на списъците може да се извършва от самия Инспекторат, след като той е органът за почтеност на магистратите.

2. Обратната тежест на доказване

В чл. 94, ал. 2 от законопроекта е уредена презумпцията, че всяко имущество, за което не са установени законни приходи, е незаконно придобито до доказване на противното. Това ново разрешение е препоръчано от самата КОНПИ в нейния годишен доклад за 2015 година.³ Тази презумпция означава тежестта на доказване да се прехвърли върху гражданите, а не върху административните органи.

Задължението на разследващите или административните органи да докажат нарушението/престъплението е основен принцип в административния и наказателния процеси. То е част от конституционно установената презумпция за невинност.

Недопустимо е тази презумпция да бъде обръщана и да се вменява като задължение на гражданите да доказват, че приходите им не са незаконни. Това отваря вратата за административен произвол и следва да се търсят други начини, за да се установи незаконният произход на имуществото. Подобно изключение на презумпцията за невинност, но при много стриктни гаранции за правата на гражданите, е уредено в института на „разширената конфискация”. Според нас разпоредбата на чл. 94, ал. 2, при евентуално приемане в Народното събрание, е твърде вероятно да бъде отменена от Конституционния съд.

Препоръка:

- Да се премахне презумпцията, че всяко имущество, за което не са установени законни приходи е незаконно придобито до доказване на противното.

³ Годишен доклад на КОНПИ за 2015 г. - <http://www.ciaf.government.bg/web/attachments/Page/56/950/551bd99c9fd7f.pdf>

Държавните органи са тези, които следва да докажат, че едно имущество е придобито незаконно, а не гражданите да доказват, че то е придобито законно.

3. Санкциите за конфликт на интереси и несъвместимост

В раздел IV на законопроекта са предвидени санкции от 5 000 до 10 000 лв. за длъжностни лица, за които са установени действия в конфликт на интереси. Тази санкция може да е достатъчна, когато конфликтът на интереси е довел до сходно облагодетелстване, но може да е ниска, ако облагата от неправомерното действие е на значителна стойност – например 100 пъти над посочената максимална глоба от 10 000 лв.

Ето защо е добре да се възприеме подходът на румънския закон за интегритета, по който работи Националната агенция по интегритет, а именно санкцията да включва задължително уволнение и забрана да се заема държавна длъжност за срок от 3 години. Също така в румънския закон е предвидено, че ако лицето не бъде дисциплинарно освободено при установяване на конфликт на интереси, то отговорното за освобождаването длъжностно лице се наказва с парична глоба. Възможно е да се помисли и за обвързване на глобата със стойността на облагодетелстването над определен размер.

В чл. 82 от законопроекта е записано, че *„установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е абсолютно основание за освобождаване от длъжност”*, но не е предвидена санкция за неосвобождаването на такова длъжностно лице.

Препоръка:

- Следва да бъде добавено в чл. 82, че ако лицето не бъде освободено след полученото решение за установен конфликт на интереси или несъвместимост, то отговорните лица се наказват с глоба в определен размер. В противен случай санкциите могат да се окажат недостатъчно възпиращи или неизпълними.

4. Анонимни сигнали

В законопроекта остават анонимните сигнали, които съдържат достатъчно данни за корупционно поведение.

От една страна това е един от сериозните позитиви на законопроекта, тъй като отдавна българските административни и наказателни закони следваше да възприемат международната практика разследващите органи да се самосезират след получена достатъчна и надеждна информация, макар и от „анонимен” източник.

Източникът условно е „анонимен”, тъй като софтуерните системи, чрез които се подават сигналите, изискват или могат да проследят подателя. Но това, което е важно, е, че държавният орган гарантира, че това лице няма да бъде разкрито и ще остане анонимно докато трае процесът.

Дали органът ще получи качествена информация от анонимен източник или ще си я набави сам и ще се самосезира е без значение. За да се избегнат опасенията за репресии, НПК създава достатъчно гаранции за правото на защита на проверяваните лица. Анонимните сигнали са практика в европейските правосъдни системи и са насърчавани с различни мерки.

От друга страна обаче са логични опасенията, че при една като цяло неефективна правораздавателна система този тип сигнали могат да се окажат повод за произвол на контролните органи. Ето защо, според нас, анонимните сигнали следва да бъдат въведени в следващ етап от реформата, когато новоучреденият орган е доказал на обществото, че работи независимо, обективно и прозрачно.

Препоръка:

- Анонимните сигнали следва да бъдат уредени като законова възможност, но след анализ и оценка на ефективността, безпристрастността и обективността на Бюрото, което може да се направи след период от 3-5 години.

5. Съвместяване на съдебни и изпълнителни функции

Ако бъдат „слети“ двата органа - КПУКИ и КОНПИ - в един, както се предлага в законопроекта, това би означавало, че един и същи орган ще може да налага административно наказание по чл. 24 ЗОПДНПИ и чл. 84 от законопроекта и да започва производството по отнемане на незаконно придобито имущество. Това е притеснително, тъй като „съдебните“ и изпълнителните функции би следвало да бъдат извършвани от независими органи. От друга страна органът, който решава окончателно въпроса за отнемане на имуществото, е окръжният съд, но би било много трудно за един съдия да обоснове защо не налага обезпечение или не постановява отнемане, при положение че е налице влязъл в сила акт за административно нарушение, постановен от надлежен орган.

Сливането на органа, установяващ конфликт на интереси с органа по отнемане на незаконно придобито имущество води до свръховластяване на новия „антикорупционен“ орган, което ще му позволи да установява и налага наказание за конфликт на интереси и след това да иска от окръжния съд отнемане на имущество на основание собственото си наказателно постановление. Това би могло да се превърне в предпоставка за несправедлива и незаконосъобразна репресия.

Препоръка:

- Правомощията по отнемане на незаконно придобито имущество да бъдат оставени извън обхвата на този закон и извън правомощията на Бюрото.

6. „Разширена конфискация” – Директива 2014/42/EU

Законопроектът не транспонира една от съществените разпоредби на Директива 2014/42/EU за конфискация и облаги от престъпна дейност⁴, а именно чл. 19. Според тази разпоредба при престъпна дейност на организирани престъпни групи следва да бъде възможно конфискуването не само на имуществото, което е придобито чрез престъплението, но и на имущество на извършителите, което не е обект или предмет на престъпление, но е собственост на извършителите и съдията има достатъчно основания да смята, че имуществото е придобито от престъпна дейност. Това е така наречената „разширена конфискация”. Държавата-членка следва обаче да инкорпорира в процедурата допълнителни условия /гаранции/, които са посочени в Рамково решение на Съвета на Европейския съюз 2005/212/JHA⁵. В решението са предвидени три алтернативни хипотези, при които може да бъде приложена процедурата по „разширена конфискация”, а именно:

- ✓ ако националният съд, основаващ се на конкретни доказателства, е напълно убеден, че имуществото на извършителя/ите е придобито от престъпни деяния, предхождащи конкретното престъпление по делото;
- ✓ ако е установено, че стойността на имуществото на извършителите не съответства на законовия доход на същите;
- ✓ ако националният съд е напълно убеден, че това имущество е придобито чрез предходна престъпна дейност.

„Разширената конфискация” може да бъде наложена при тежки престъпления, свързани с организирана престъпна дейност, трафик на хора, трафик на наркотици и склоняване към разврат. Предвид изложеното, би било логично разширената конфискация да бъде в правомощията на наказателния съд, тоест да бъде уредена в Наказателния кодекс. Противоречие с целите и смисъла на посочената Директива би било „разширената конфискация” да е част от „гражданската конфискация”, извършвана от КОМПИ или от новия „антикорупционен” орган, за която производството протича пред гражданското отделение на окръжен съд.

Препоръка:

- Както бе споденато по-горе отнемането на незаконно придобито имущество трябва да бъде извършвано от различен орган. Но на отделно основание препоръчваме, да бъде приложен принципът на разширената конфискация съобразно Директивата и Рамковото решение на Съвета на Европа, като се даде възможност на съда да конфискува не само имущество предмет на конкретното престъпление, но и имущество, но и друго имущество на осъденото лице, за което е убеден, че е придобито от предходни престъпления и това имущество не отговаря на доходите на осъденото лице,

⁴ Директива за конфискация на облаги от престъпна дейност - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>

⁵ Рамково решение на Съвета на Европейския съюз 2005/212/JHA относно конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност - <http://euromed-justice.eu/document/eu-2005-council-framework-decision-2005212jha-24-february-2005-confiscation-crime-related>

БОРКОР и Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП)

„Комплексният кибернетичен модел“ БОРКОР за анализ на корупцията практически се прилага от ЦППКОП.

Щатната численост на центъра към 2015 г. е 40 бр., от които заетите са 37.⁶ Разходите за информационната система на БОРКОР до момента са 7,5 млн. лв. Общите разходи за дейността на центъра, който обезпечава системата БОРКОР, са над 17 млн. лв. за период от 5 години.

Таблица: Бюджет на ЦППКОП/БОРКОР, млн. лв.

Години	За електронната система	Общ бюджет
2011	1,56	2,02
2012	3,60	4,95
2013	2,32	4,80
2014	-	1,95
2015	-	1,79
2016	-	1,85
Общо	7,48	17,36

Източник: ЦППКОП

Ако направим просто сравнение на разходите с постигнатите резултати, се вижда, че през 2013 г. срещу 4,8 млн. лв. бюджет запитващите институции са получили от администрацията на „БОРКОР“ 33 предложения за законодателни промени по 13 законопроекта. Приетите предложения са 11, а неприетите или неразгледани предложения за промени в проектозаконали са 22.

Като се има предвид, че анализът на законодателството и изготвянето на становища по него е основната дейност на Центъра по модела „БОРКОР“, общият обем на предложенията за периода март 2013 – март 2014 г.⁷ е крайно недостатъчен спрямо изразходваните средства и наличния човешки ресурс.

През 2014 г. все още се правят тестове на аналитичните системи. „През 2014 г. ЦППКОП приема изходния код на софтуерното приложение VoReg, респективно на специализираната информационно-аналитична система. Провеждат се изпитания на функционалностите на приложението, включващи 75 бр. тестови постановки.“ (от Доклад за дейността 2014-2015 г.). Тоест четири години след основаването си и след като са изхарчени 7,5 млн. лв., центърът, обезпечаващ БОРКОР, все още тества информационните системи за анализ на законодателството.

В същото време за периода март 2014-март 2015 г. са анализирани 49 законопроекта, като по 15 законопроекта са намерени „слаби места, които биха могли да доведат до корупционен риск“, вследствие на което за посочения период са изготвени 50

⁶ Доклад за дейността на ЦППКОП – 2014-2015г. - <http://borkor.government.bg/document/223>

⁷ Доклад за дейността на ЦППКОП – 2013-2014 г. - <http://borkor.government.bg/document/166>

предложения за промени, тоест предложено е да бъдат променени 50 разпоредби от различни законопроекта. Към момента на последния доклад (март 2015 г.) Министерският съвет е разгледал 7 от 15-те закона и е приел 6 от 19-те предложени законодателни мерки. Сериозният въпрос, който стои пред правителството, е дали разходът дотук от 17 млн. лв. (по около 1,8-2,0 млн. лв. за всяка следваща година) е целесъобразен, ако се отчитат постигнатите резултати.

Относно проектната дейност на ЦППКОП се вижда, че за период от четири години 2012-2015 г. са приключени 8 проекта, което е средно по около 3 проекта на година. Тези проекти представляват анализ на законодателството и практиката в определена сфера – здравеопазване, данъчни измами, концесии и др. Проектите са полезни, а докладите изчерпателни, но като брой и обем също не оправдават високата щатна численост на Центъра.

Препоръка:

- Да се направи анализ „разходи-ползи“ на дейността на БОРКОР до момента, като в резултат от това се оптимизира дейността на „кибернетичния модел“, както и разходите по неговото поддържане. Да се използва по предназначение и интензивно капацитетът на ЦППКОП, който разполага с 40 служители и около 2 млн. годишен бюджет.

Надавам се, че представеното становище и препоръки ще бъдат взети под внимание при гласуването на ЗПКОНПИ.

Оставаме на разположение за въпроси и участие в допълнителни дискусии.

С уважение,

Светла Костадинова

Изпълнителен директор, ИПИ